Agricultura

RESOLUCIÓN NÚMERO 000416 **DE 2026**

11 NOV. 2026

"Por la cual se derogan las Resoluciones 000044, 000045 y 000052 de 2026, mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en municipios de la región norte del departamento del Tolima, 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 la región norte del departamento del Tolima, territorio de la vertiente oriental de la cordillera Central de marcada vocación agropecuaria y campesina, en el que los documentos técnicos de soporte de las declaratorias registran, entre otros sistemas productivos, café, plátano, aguacate, caña panelera, maíz, yuca, frutales y ganadería bovina de leche y de carne; y respecto del cual la estimación de la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE con la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) para el año 2022, publicada en 2024, ubicó la prevalencia departamental del Tolima en el 27,4 %, al paso que los propios documentos técnicos de soporte reportan, a nivel municipal, prevalencias que oscilan entre el 16,8 % de Líbano y el 39,7 % de Murillo. 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 DE LAS APPA DECLARADAS EN LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA 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".*

Que, mediante la Resolución 352 del 9 de diciembre de 2024, publicada en el Diario Oficial No. 52.973 del 17 de diciembre de 2024, 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 el corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima, conformado por los municipios de Falan, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno, con fundamento en el documento metodológico de la UPRA de 2024, sus anexos y la cartografía disponible en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria – SIPRA; 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 las tres resoluciones que a continuación se relacionan—, 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 las siguientes tres resoluciones, mediante las cuales declaró Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, en la totalidad de los ocho municipios comprendidos en la ZPPA del norte del Tolima, cada una sustentada en su propio documento técnico de soporte elaborado por la UPRA en el año 2025 y en anexos regionales comunes:

Resolución	Fecha	Municipios	Área declarada (ha)	Publicación en el SUCOP
000044 de 2026	10 de febrero de 2026	Fresno, Herveo y Murillo	12.382,14	4 de diciembre de 2025 al 3 de enero de 2026
000045 de 2026	12 de febrero de 2026	Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa	24.409,26	4 de diciembre de 2025 al 3 de enero de 2026
000052 de 2026	24 de febrero de 2026	Falan	11.703,07	4 de diciembre de 2025 al 3 de enero de 2026
Total		**Ocho municipios**	**48.494,47**	

Que las tres declaratorias comprenden en conjunto 48.494,47 hectáreas, cifra que concuerda con el campo de superficie de las capas vectoriales entregadas y con la medición geométrica practicada en la revisión técnica dentro de una diferencia de 0,03 hectáreas, equivalente a 0,62 partes por millón; y que la superficie declarada representa proporciones muy disímiles del territorio de cada municipio: el 79,73 % del área municipal de Palocabildo, el 64,48 % de la de Falan, el 45,79 % de la de Líbano y el 31,02 % de la de Fresno, frente al 14,00 % de Villahermosa, el 12,65 % de Casabianca, el 10,68 % de Murillo y el 3,46 % de Herveo.

Que cada una de las tres resoluciones dispuso en sus considerandos que, con la declaratoria, la zona preliminar e indicativa identificada en la Resolución 352 de 2024 «quedará sin efectos» en lo que respecta a los municipios declarados, «en tanto será acotada por la delimitación definitiva establecida mediante el presente acto administrativo», si bien las tres reproducen, con fórmula idéntica, la referencia a «estos dos municipios», pese a declarar sobre tres, cuatro y un municipio, respectivamente.

Que los tres actos conforman una unidad metodológica, documental y territorial: se fundan en la misma disposición legal y en la misma identificación preliminar; incorporan en su parte motiva un juicio expreso de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, formulado en términos idénticos; fueron sometidos a consulta pública en una misma ventana del Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP y expedidos en un lapso de catorce días; se sustentan en un mismo modelo cartográfico de cinco etapas, descrito con texto idéntico en los tres documentos técnicos de soporte; y comparten el anexo regional de frontera agrícola y análisis ambiental, el anexo minero-energético y los anexos de análisis de determinantes de patrimonio, turismo e infraestructura del departamento del Tolima.

Que el artículo 5 de cada una de las tres resoluciones 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 exclusión de las áreas de amenaza y 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 de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en el norte del departamento del Tolima. Resoluciones 000052, 000044 y 000045 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 diecisiete asuntos técnicos sobre los tres documentos técnicos de soporte, el anexo ambiental regional, el anexo minero-energético, los actos administrativos, las memorias justificativas, las comunicaciones del trámite y las tres capas vectoriales del anexo cartográfico, contrastados con los servicios oficiales de datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, 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 concordancia de las tres fuentes de superficie del ámbito; la ausencia de concurrencia del ámbito con las ciento dos áreas protegidas inscritas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP examinadas, con una superficie de intersección de 0,00 hectáreas; la distancia de más de cinco kilómetros entre el ámbito y el Parque Nacional Natural Los Nevados; la identidad de las definiciones de uso compatible y condicionado en los tres documentos; y la ausencia de contratos de hidrocarburos concurrentes, corroborada sobre el servicio oficial de la Agencia Nacional de Hidrocarburos; 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 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 los documentos técnicos reportan en 13.918,10 hectáreas para Falan, 20.790,50 hectáreas para Fresno, Herveo y Murillo y 31.183,71 hectáreas para Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano; y que el anexo regional de frontera agrícola y análisis ambiental, común a los tres actos, califica como preliminar el insumo sobre el cual se construyó dicha área, en los siguientes términos:

"[...] las áreas presentadas son preliminares, esto, debido a que el procesamiento no contempla la totalidad de las etapas del flujo de procesamiento para la actualización de la frontera agrícola nacional" (anexo regional de frontera agrícola y análisis ambiental, página 101).

Que el mismo anexo registra que el municipio de Falan, con el 93 % de su área sin plan de ordenación y manejo de cuenca adoptado, fue analizado a escala 1:100.000, mientras el resto del ámbito se analizó a escala 1:25.000, sin que las tablas que suman ambas fuentes adviertan esa diferencia; y que el apéndice denominado «Flujo FA Actual Tolima APPA», incorporado en la copia ampliada del expediente, corresponde al formulario con el que se solicitó el procesamiento y no a la memoria de las operaciones practicadas, pues contiene rutas a una geodatabase que no obra en el expediente y trescientas veintisiete filas con las columnas de figura, zona y subzona finales vacías, 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 las tres declaratorias, 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 los tres documentos técnicos describen, con texto idéntico, 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 no se cumple en ninguna de las tres capas adoptadas, en las que subsisten veinte partes aisladas por debajo del umbral declarado, situadas a distancias de entre 40,5 y 345,5 metros de la parte mayor más próxima; y que la segunda no consigna, en ninguno de los tres documentos ni en sus anexos, el valor de la distancia empleada, de modo que el paso de la intersección al polígono final no puede reproducirse con la información publicada.

Que, adicionalmente, los tres documentos técnicos invocan la escala 1:25.000 como escala de ordenamiento territorial, pero parten 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 las propias resoluciones, 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 4,63 hectáreas sobre las 48.494,47 declaradas, equivalentes al 0,01 % del ámbito, correspondientes a la estación gasificadora de Padua y a una estación de bombeo de hidrocarburos en Herveo, y que en Falan y en Palocabildo, Casabianca,

Villahermosa y Líbano los documentos consignan que no se generaron exclusiones por dichas determinantes.

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 los tres documentos técnicos declaran, con fórmula idéntica, que los vestigios arqueológicos identificados en la zona rural «no cuentan con la declaratoria correspondiente, por ello no se excluyen de las APPA», criterio que no coincide con el régimen legal de esos bienes, por cuanto el Decreto 1080 de 2015, modificado por 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.

Que el anexo de patrimonio del expediente reconoce que el cruce espacial de los treinta y ocho sitios arqueológicos registrados con el ámbito no se practicó; que, en Falan, el documento técnico identifica los sitios LV-SAR-23 La Estrella y LV-SAR-24 Chamullo, que quedaron en régimen de coexistencia; y que el conjunto patrimonial de las Ruinas de las Reales Minas de Santa Ana, en ese municipio, sí fue excluido por su destinación de preservación, pero cuantificado con dos cifras distintas dentro del mismo documento —55,22 hectáreas en las tablas 22 y 24 y 193,07 hectáreas en la tabla 41—, mientras el anexo de patrimonio lo descarta como determinante con un fundamento diferente.

Que la determinante de proyectos turísticos especiales se cerró en los tres actos con la fórmula según la cual no se encontraron proyectos turísticos especiales adoptados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pese a que el inventario de atractivos turísticos de esa entidad fue solicitado, allegado y radicado bajo el número 2024-2-002294 del 11 de abril de 2024 sin que obre cruce espacial alguno con el ámbito, y pese a que los mismos documentos reconocen, en su capítulo de caracterización, una dinámica de sustitución de usos por efecto del turismo, concentrada en Murillo y Líbano.

3.4. Exclusión de las categorías del suelo rural municipal y tratamiento de la amenaza y el riesgo

Que el procedimiento de identificación prevé excluir del área las categorías del suelo rural que los instrumentos municipales clasifican como de protección, entre las cuales los propios documentos técnicos relacionan las áreas en condición de amenaza alta por movimientos en masa, inundación y avenidas torrenciales; y que, no obstante, ninguno de los tres actos excluyó categoría alguna de amenaza o riesgo.

Que la capa entregada rotula 6.534,97 hectáreas —el 13,48 % del ámbito— con amenaza de remoción en masa muy alta, de las cuales 3.786,70 hectáreas corresponden al ámbito de la Resolución 000044 de 2026, el 30,58 % de este, 2.733,87 hectáreas al de la Resolución 000045 de 2026 y 14,40 hectáreas al de la Resolución 000052 de 2026; y que el anexo regional de frontera agrícola y análisis ambiental consigna que en mesa de trabajo con la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA del 8 de mayo de 2025 se reclasificaron las zonas de amenaza alta de los planes de ordenación y manejo de cuencas a la categoría de restricción, con disenso respecto de las cuencas de los ríos Guarinó y Gualí, sin que esa reclasificación se haya trasladado a los documentos técnicos de soporte ni a sus tablas de exclusiones.

Que el documento técnico de soporte de la declaratoria de Falan reconoce expresamente que el municipio «no ha establecido suelos de protección por amenaza alta no mitigable»; y que la Gobernación del Tolima observó durante la consulta pública de los tres actos que el municipio de Líbano —el de mayor superficie declarada, con 13.039,38 hectáreas, el 26,89 % del ámbito— no cuenta con instrumento de ordenamiento territorial vigente por haber sido anulado judicialmente, y preguntó bajo qué criterios se adelantó la etapa de exclusión, sin que las matrices de respuesta contengan respuesta a esa observación.

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 no constituye un medio conducente al fin perseguido, y que la ausencia de soporte de la exclusión en el municipio de mayor superficie declarada impide establecer qué régimen prevalece en las áreas concernidas.

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

Que dos de los cuatro criterios declarados en la etapa de aptitud productiva no seleccionan en el ámbito: las clases agrológicas I, II y III suman 1.203,76 hectáreas —874,72 en Falan y 329,04 en Líbano, todas de clase III—, equivalentes al 2,48 % de las 48.494,47 hectáreas declaradas, y las figuras de ordenamiento social de la propiedad rural no existen en ninguno de los ocho municipios.

Que el documento técnico de Fresno, Herveo y Murillo declara que no cuenta con suelos de las clases agrológicas I, II y III, de modo que la totalidad de las 29.665 hectáreas que ese documento reporta en la zonificación de aptitud alta A1 para los alimentos prioritarios (tabla 62, página 164) recae sobre suelos de clases distintas; superficie que corresponde a uno solo de los criterios de la etapa y no a su resultado integrado, que el mismo documento cuantifica en 52.907,06 hectáreas (tabla 64, página 169).

Que la etapa reporta una sola categoría de aptitud —la alta A1— y su resultado abarca el 86,71 % del área municipal en Falan, el 54,99 % en Fresno, Herveo y Murillo y el 66,22 % en Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, 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 79,73 % del territorio de Palocabildo y el 64,48 % del de Falan.

Que un instrumento cuya selección de suelos recae predominantemente sobre clases agrológicas distintas de las de mayor capacidad productiva, que reporta una sola categoría de aptitud y que no discrimina entre los suelos estratégicos y la generalidad del área rural no acredita la correspondencia verificable entre el medio empleado y el fin perseguido que el juicio de idoneidad exige.

3.6. Concurrencia con actividades extractivas

Que la concurrencia del ámbito declarado con títulos mineros no constituye, por sí misma, objeción a la declaratoria, en tanto el artículo 6 de cada una de las tres resoluciones reconoce expresamente los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas; y que lo verificado es si la magnitud de esa concurrencia fue identificada y si el criterio declarado fue aplicado de manera verificable.

Que los tres documentos técnicos declaran 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; que la lista de los títulos excluidos se publica con su mineral, pero la de los títulos en coexistencia no, de modo que sobre 6.733,93 hectáreas —el 57,54 % del área declarada en Falan— la aplicación del criterio no puede verificarse con la información del expediente; y que el anexo minero-energético publica un total de 11.110,69 hectáreas que no corresponde a la suma de sus filas, declara treinta y un títulos sobre un universo que el mismo anexo fija en treinta y mantiene en coexistencia el título IIR-10231, que ampara arcillas, pese a que el criterio declarado ordena excluirlas.

3.7. Zonificación y régimen de usos

Que la regla de zonificación, según la cual en caso de traslape se asigna la zona que responda a la figura ambiental más restrictiva, se declara sin que su aplicación quede trazada: en Falan la totalidad del área quedó en zona principal pese a 6.845,37 hectáreas de traslape con áreas importantes para la conservación de las aves y con planes de ordenación y manejo de cuencas, mientras en Herveo la misma regla produjo 480,07 hectáreas de zona compatible, coincidentes con la Reserva Forestal Central de la Ley 2.ª de 1959.

Que los documentos emplean 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 memoria

justificativa del acto de Falan documenta que, con posterioridad a la consulta pública, se eliminaron del documento técnico las referencias a «restricciones» o «prohibiciones», circunstancia que resta claridad al régimen de usos que los municipios deben incorporar.

3.8. Participación, consistencia interna, integridad documental y trazabilidad de los actos

Que la consulta pública de los tres actos recibió cuatrocientos dos (402) comentarios y acogió veinticuatro (24), el 6,0 %; que en el acto de Falan ciento veinte (120) comentarios —el 42,1 %— se contestaron con respuestas literalmente idénticas entre observaciones distintas y siete no recibieron respuesta de fondo; y que el artículo 1 del proyecto de Falan sometido a consulta declaraba 11.793,07 hectáreas y el acto expedido declara 11.703,07, con una diferencia de 90,00 hectáreas exactas que el expediente no cuantifica ni motiva, mientras las memorias justificativas afirman que los ajustes posteriores a la consulta no afectaron de ninguna manera el área declarada y publicada.

Que la revisión identificó, además, cuatro totales publicados que no corresponden al resultado de la operación que los produce: en el documento técnico de Falan, la tabla 41 (página 145) presenta como 208,51 hectáreas la suma de 47,97 y 193,07, cuyo resultado es 241,04, con una diferencia de 32,53 hectáreas, y la tabla 47 (página 155) presenta como 9,13 % la proporción de 6.292,47 sobre 18.151,36 hectáreas, cuyo resultado es 34,67 %, con una diferencia de 25,54 puntos porcentuales; y en el documento técnico de Fresno, Herveo y Murillo, la página 155 reporta como frontera agrícola habilitada 96.581,67 hectáreas, cifra que corresponde a la suma de las áreas municipales, frente a 20.790,50 hectáreas de frontera habilitada, con una diferencia de 75.791,17 hectáreas, y la tabla 66 (página 174) presenta como 0,001 % la proporción de 6,33 sobre 4.488,46 hectáreas, cuyo resultado es 0,14 %, con una diferencia de 0,139 puntos porcentuales; que, en un plano distinto al aritmético, el mismo documento de Falan cuantifica la exclusión por patrimonio con dos cifras diferentes —55,22 hectáreas en las tablas 22 y 24 (páginas 111 y 115) y 193,07 hectáreas en la tabla 41—, con una diferencia de 137,85 hectáreas, sin establecer cuál corresponde a la superficie efectivamente sustraída del ámbito; que cada documento técnico emplea más de un juego de áreas municipales sin declarar su origen, con diferencias de hasta 648,80 hectáreas.

Que el expediente contiene seis pasajes que identifican municipios o departamentos ajenos a los tres actos, de los cuales solo uno fue advertido y corregido —la remisión que el parágrafo 1 del artículo 1 del proyecto de Falan hacía al documento técnico de soporte de Hispania y Jardín, en el departamento de Antioquia—, mientras permanecieron sin advertir, entre otros, las secciones del anexo minero-energético referidas al departamento de Antioquia, una conclusión referida al municipio de Tenjo, la referencia al municipio de Falan en el artículo 3 de los proyectos de las otras dos resoluciones y la incorporación, en la matriz de respuestas del acto de Falan, de 2.891,32 hectáreas correspondientes al municipio de Jardín, en el departamento de Antioquia, circunstancia esta última que no constituye un error de redacción sino la inclusión de superficie de otro departamento en el instrumento con el que se dio respuesta a la ciudadanía; a lo cual se suma que la memoria justificativa final del acto de Fresno, Herveo y Murillo sitúa esos municipios en la «región suroeste del departamento de Tolima»

Que las tres memorias justificativas de las declaratorias son sustancialmente el mismo documento, diligencian el campo de estudios técnicos con una sola línea y el de impacto económico con la expresión «No se requiere», y no registran cifra alguna del área declarada; y que los tres actos fueron publicados 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 exclusión de las áreas de amenaza y riesgo, la evaluación de la aptitud efectiva del suelo para el objeto declarado, la verificabilidad de la concurrencia extractiva 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 compartir los tres actos el mismo modelo, los mismos anexos regionales y la misma metodología de postproceso, los aspectos identificados no son predicables de un acto aislado sino del ejercicio en su conjunto, que ocho municipios están obligados a incorporar en sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Que, en esas condiciones, las delimitaciones declaradas mediante las Resoluciones 000044, 000045 y 000052 de 2026, en su configuración actual, no superan el juicio de idoneidad exigible a toda determinante de ordenamiento territorial, por cuanto carecen 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 el norte del Tolima. 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 48.494,47 hectáreas en ocho municipios y alcanza más de las tres cuartas partes del territorio de uno de ellos—, 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 las tres resoluciones, las cuales conservan 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 de cada uno de ellos.

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 DANE recogida en los documentos técnicos de soporte, en el corredor norte del Tolima el 0,06 % de la población se autorreconoce como indígena y el 0,11 % como negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana; que la UPRA solicitó a los municipios la información sobre territorios étnicos, y ninguno de los documentos técnicos registra resguardos indígenas, consejos comunitarios, zonas de reserva campesina constituidas ni territorios campesinos agroalimentarios dentro del ámbito declarado.

Que la única figura de la tipología étnico-cultural que registra el expediente corresponde a 15,03 hectáreas de frontera agrícola condicionada habilitada en el municipio de Falan, que coinciden con el Área de Reserva Especial minera ARE-TGD-08002X, figura propia de la minería tradicional regulada por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, que no equivale a un territorio colectivo étnico formalizado y que, en todo caso, fue excluida del ámbito en la cuarta etapa del modelo, conforme a las tablas 38 y 42 del documento técnico de soporte de esa declaratoria.

Que ninguna de las tres resoluciones ni los documentos técnicos de soporte o las memorias justificativas consultados dan cuenta de un pronunciamiento de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa sobre la procedencia de la consulta previa respecto de las declaratorias, 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: por el contrario, retira del ordenamiento unas determinantes respecto de cuyo ámbito el expediente no documenta superposición con territorios étnicos formalizados, de modo que no se configura una afectación directa, específica y diferenciada en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incorporado mediante la Ley 21 de 1991, y de la jurisprudencia constitucional; ello sin perjuicio del deber de comunicar la decisión al Ministerio del Interior y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

Que, en consecuencia, cualquier nuevo proceso de identificación y declaratoria de APPA en la región norte del departamento del Tolima 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.

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 las resoluciones 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 las declaratorias 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 las tres declaratorias se surtieron íntegramente bajo el régimen de coordinación anterior a dicho decreto, comoquiera que sus proyectos se publicaron en el SUCOP entre el 4 de diciembre de 2025 y el 3 de enero de 2026 y los actos fueron expedidos entre el 10 y el 24 de febrero de 2026, esto es, con anterioridad a la expedición del Decreto 381 de 2026.

Que, por consiguiente, la eventual adopción de una nueva delimitación en la región norte del departamento del Tolima, por sus efectos vinculantes sobre el ordenamiento territorial, deberá sujetarse a los parámetros de coordinación del Decreto 381 de 2026 y estar precedida de los mecanismos de coordinación y participación que permitan a los municipios, a la Gobernación del Tolima, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, 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 las tres resoluciones 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 las tres resoluciones objeto de derogatoria, ordene preservar sus efectos o impida su derogatoria.

Que, en el ámbito territorial e institucional, las observaciones formuladas durante la consulta pública de las declaratorias por la Gobernación del Tolima, por entidades territoriales y por actores gremiales y sociales —entre ellas la relativa a la ausencia de instrumento de ordenamiento territorial vigente en el municipio de Líbano y las relativas a la ausencia de estudio de impacto económico— 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 de los tres actos, su modificación parcial, la derogatoria individual de alguno o algunos de ellos, la expedición de actos aclaratorios o correctivos, la suspensión de sus efectos y su derogatoria conjunta.

8.1. Conservación de los actos

Que la conservación de las tres resoluciones prolongaría los efectos vinculantes de unas delimitaciones 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 inclusión en el ámbito de superficies rotuladas con amenaza de remoción en masa muy alta sin exclusión alguna por amenaza o riesgo, y una evaluación de aptitud cuyos resultados recaen predominantemente sobre suelos distintos de las clases agrológicas de mayor capacidad.

Que esta alternativa mantendría determinantes de superior jerarquía sobre 48.494,47 hectáreas de ocho 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 exclusión de las áreas de amenaza y 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 las propias resoluciones 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 individual

Que la derogatoria de solo alguno o algunos de los actos tampoco resulta adecuada, comoquiera que los tres procesos comparten el mismo modelo cartográfico, el mismo anexo regional de frontera agrícola y análisis ambiental, el mismo anexo minero-energético y 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 las tres delimitaciones.

Que, adicionalmente, los ocho municipios integran un único corredor agropecuario identificado como unidad mediante la Resolución 352 de 2024, por lo que mantener la vigencia de alguna APPA y derogar las demás conservaría tratamientos divergentes entre municipios de un mismo corredor, sin que el expediente permita establecer una justificación técnica, territorial y jurídica suficiente para tales diferencias.

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—, 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 conjunta

Que, por consiguiente, la derogatoria conjunta constituye la alternativa coherente con el carácter estructural y común de las dificultades identificadas y con la unidad metodológica, documental y territorial que conforman los tres actos, sus documentos técnicos de soporte y sus anexos cartográficos.

Que la medida es idónea para alcanzar la finalidad perseguida, porque hace cesar hacia el futuro los efectos vinculantes de unas determinantes cuya configuración actual no permite establecer una correspondencia suficientemente sólida entre las restricciones que imponen, la realidad territorial y productiva que representan y el objetivo de protección que persiguen; 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 las delimitaciones mientras se revisan sus componentes estructurales; la derogatoria individual conservaría tratamientos divergentes sobre un corredor afectado 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 unas determinantes que no cuentan actualmente con una justificación técnica suficientemente estable y verificable —recuperación de la certeza jurídica sobre el uso del suelo en ocho 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 esos instrumentos específicos; 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 del Tolima – CORTOLIMA, los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Gualí, Lagunilla, Guarinó y Recio y Venadillo, la Reserva Forestal Central de la Ley 2.ª de 1959, las áreas protegidas 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 las resoluciones 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 las declaratorias 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 de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en la región norte del departamento del Tolima.

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 07 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 las siguientes resoluciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incluidos los documentos técnicos de soporte, los anexos cartográficos, las matrices y demás instrumentos que forman parte integral de cada una de ellas:

1. **RESOLUCIÓN 000044 DEL 10 DE FEBRERO DE 2026,** *"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Fresno, Herveo y Murillo en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones".*
2. **RESOLUCIÓN 000045 DEL 12 DE FEBRERO DE 2026,** *"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones".*
3. **RESOLUCIÓN 000052 DEL 24 DE FEBRERO DE 2026,** *"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Falan del departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones".*

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

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

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 las resoluciones derogadas.

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

Artículo 3. ***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 del Tolima – CORTOLIMA, los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Gualí, Lagunilla, Guarinó y Recio y Venadillo, la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2.ª de 1959, el Parque Nacional Natural Los Nevados, 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 conjunto patrimonial de las Ruinas de las Reales Minas de Santa Ana, en el municipio de Falan; ni la zonificación de amenaza y riesgo que adopten las autoridades competentes conforme a la Ley 1523 de 2012; ni las normas ambientales, rurales, territoriales o urbanísticas que resulten aplicables en los municipios de Casabianca, Falan, Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa, departamento del Tolima.

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 352 del 9 de diciembre de 2024, mediante la cual se identificó la Zona de Protección para la Producción de Alimentos – ZPPA del corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima, acto de naturaleza preliminar e indicativa que no constituye determinante de ordenamiento territorial. Respecto de los ocho municipios declarados, la presente derogatoria no restablece la identificación preliminar que las resoluciones derogadas dejaron 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 y el servicio de publicación del ámbito declarado alojado en sig.upra.gov.co, 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 las APPA derogadas deberá advertir de manera expresa y visible que dichas delimitaciones carecen 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 Casabianca, Falan, Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa, con la

Gobernación del Tolima, con la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA 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 Casabianca, Falan, Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa y a los respectivos concejos municipales; a la Gobernación del Tolima; a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA; a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA; al Ministerio del Interior y a su Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa; 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 y a la Agencia Nacional de Minería; 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 las resoluciones derogadas.

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