Agricultura

RESOLUCIÓN NÚMERO 000386 **DE 2026**

23 OCT. 2026

"Por la cual se deroga la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, mediante la cual se declararon las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en diecisiete municipios del departamento de Córdoba, y se dictan otras disposiciones"

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 se acentúa cuando la medida recae sobre un territorio en el que la garantía del derecho a la alimentación presenta una urgencia superior a la media nacional. El departamento de Córdoba constituye una de las despensas agropecuarias más importantes del país y, al mismo tiempo, registró en 2024 una prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave del 47,6 % de los hogares, con un incremento de diecisiete puntos porcentuales respecto del año inmediatamente anterior, que asciende al 49,8 % en centros poblados y rural disperso; y, conforme a las estimaciones municipales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística para 2022, diez de los diecisiete municipios comprendidos en la declaratoria presentan prevalencias superiores al promedio departamental. Precisamente por la magnitud 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 abierta 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 con arreglo a los criterios que defina la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA.

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 LA APPA DECLARADA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA Y ALCANCE DE LA REVISIÓN

Que, mediante la Resolución 242 del 1 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 veintiún municipios del departamento de Córdoba, acto de naturaleza preliminar e indicativa que, conforme lo precisó el Consejo de Estado en auto del 17 de enero de 2025 dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00, no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna.

Que, mediante la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026, publicada en el Diario Oficial No. 53.480 del 4 de mayo de 2026, este Ministerio declaró como Área de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 667.034,75 hectáreas en los municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lorica, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo del departamento de Córdoba.

Que los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín, comprendidos en la zona preliminar identificada mediante la Resolución 242 de 2025, no fueron incluidos en la declaratoria, en atención a la solicitud de sus comunidades y autoridades de adelantar un proceso particular con enfoque diferencial étnico, de modo que respecto de ellos aquella identificación preliminar conserva vigencia sin término definido.

Que la declaratoria contenida en la Resolución 00093 de 2026 constituye, por su magnitud, la de mayor superficie expedida en el país hasta la fecha: el ámbito declarado equivale al 45,87 % de la superficie de los diecisiete municipios comprendidos y comprende el 49,27 % de los 109.059 predios existentes en los municipios priorizados, circunstancia que incrementa de manera correlativa la exigencia de suficiencia, consistencia y reproducibilidad de su soporte técnico.
Que el artículo 5 del referido acto dispuso que este Ministerio, con el apoyo de la UPRA, evaluaría el impacto de las áreas declaradas cada cinco años o cuando se requiriera, y el parágrafo 2 de su artículo 1 previó que, ante la existencia de información geográfica o técnica de mayor detalle, o cuando los municipios así lo advirtieran en la fase de formulación o revisión de sus instrumentos de ordenamiento territorial, se estudiaría la necesidad de actualizar el documento técnico de soporte y de analizar la modificación del polígono declarado.

Que dichos mecanismos de ajuste no resultan suficientes frente al alcance de los aspectos identificados en la revisión técnica, en la medida en que estos no se circunscriben a la geometría final del polígono, sino que comprenden la información utilizada como punto de partida, la escala y la reproducibilidad del producto cartográfico, la sede normativa del régimen de usos, la aptitud efectiva del suelo para el objeto declarado y la determinación misma de la superficie que resulta declarada.

Que, en ejercicio de ese deber de evaluación, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA validó la revisión integral consignada en el "*Documento Técnico de Soporte. Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en el departamento de Córdoba mediante la Resolución 00093 del 23 de abril de 2026*", junto con sus anexos técnicos, cartográficos y matriz de trazabilidad.

Que la revisión se practicó sobre el expediente institucional completo, integrado por dos mil seiscientos sesenta y ocho (2.668) archivos, entre ellos las ciento setenta y cuatro (174) capas de la geodatabase de entradas al proceso, el documento técnico de soporte de cuatrocientas cincuenta y seis (456) páginas y novecientos sesenta y nueve (969) archivos sometidos a barrido sistemático por contenido; y que las mediciones se ejecutaron en el sistema de referencia MAGNA-SIRGAS 2018 / Origen-Nacional, código EPSG:9377, esto es, el mismo sistema en que la capa oficial fue producida, con parámetros declarados y reproducibles.

Que el método de la revisión distinguió expresamente tres niveles de soporte — soporte documental directo, cuando la afirmación se sostiene en un texto del expediente identificado por documento y página; medición propia, cuando se sostiene en un cálculo realizado con parámetros declarados; y verificación de inexistencia documental, cuando la afirmación es negativa y se sostiene en una búsqueda cuyo alcance se declara—, consignó la trazabilidad afirmación por

afirmación en la matriz que constituye su Anexo A y enunció toda afirmación negativa como ausencia documental en el expediente revisado y nunca como ausencia fáctica.

Que la revisión dejó constancia expresa de que buena parte de lo examinado resultó correcto y así lo consignó, en particular la ejecución efectiva de las exclusiones declaradas sobre la cartografía disponible, la depuración de la geometría entregada —verificable en su resultado—, la acreditación documental de las mesas técnicas adelantadas con la autoridad ambiental regional y la medición correcta de la concurrencia con el sistema hidráulico prehispánico, respecto de la cual precisó que nada de lo constatado constituye un defecto del procedimiento seguido; 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 reproducir la delimitación, conocer su precisión, determinar su extensión, establecer el régimen de usos aplicable, tener en cuenta las actividades económicas de los municipios y sostener el objeto que declara.

III. ASPECTOS ESTRUCTURALES IDENTIFICADOS EN LA REVISIÓN TÉCNICA

3.1. Escala cartográfica del producto declarado y parámetros de generalización

Que el documento técnico de soporte de la declaratoria no declara escala de trabajo ni escala de salida en ninguna de sus cuatrocientas cincuenta y seis páginas, y que las únicas menciones de escala que contiene corresponden a los créditos de la cartografía básica empleada como insumo de referencia; el acto administrativo tampoco contiene mención alguna de escala.

Que el documento declara haber aplicado las herramientas de generalización cartográfica Aggregate Polygons y Eliminate y anuncia criterios de distancia máxima de agregación y de área mínima que remite a una nota al pie, la cual, sin embargo, se refiere a la disolución de la capa por campos de atributo y no enuncia ninguno de los dos parámetros anunciados; y que el registro de geoprocesos de la capa entregada, que comprende ciento setenta y seis (176) operaciones ejecutadas entre 2020 y 2026, no contiene ninguna ocurrencia de esas herramientas ni de las de su familia.

Que la capa se entrega sin metadato propio, pues el archivo que la acompaña describe la base de datos de límites de las entidades territoriales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con un denominador de escala que pertenece a ese insumo y no constituye declaración sobre el producto declarado.

Que la verificación geométrica resultó favorable a la capa —1.441 de sus 1.484 partes disjuntas tienen veinticinco hectáreas o más y concentran el 99,98 % de la superficie declarada—, de modo que lo constatado no es un defecto geométrico sino la imposibilidad de reproducir el procedimiento que produjo el límite y de conocer el nivel de aplicación que este sostiene.

Que tal incertidumbre no resulta subsanable mediante la visualización del producto a una escala de mayor detalle, comoquiera que la "Metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola en Colombia, escala 1:100.000, actualización con enfoque de derechos, UPRA 2026", adoptada mediante el artículo 1 de la Resolución 000259 del 31 de julio de 2026, señala que la escala de visualización o consulta del producto final no aumenta la precisión espacial de los insumos de

origen; y que, conforme al artículo 8 de la Resolución 261 de 2018, modificada por la Resolución 000327 del 3 de octubre de 2025, la identificación general de la Frontera Agrícola Nacional —área de partida del modelo— se elabora a escala 1:100.000 y no aplica para análisis prediales, mientras que la determinante de nivel 2 se incorpora a los planes de ordenamiento territorial y se verifica en la expedición de licencias urbanísticas, esto es, opera sobre predios concretos.

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.

3.2. Reproducibilidad del modelo cartográfico de identificación

Que el documento técnico describe un modelo de identificación de seis etapas, coherente en su estructura, cuya primera operación de exclusión reproduce exactamente la cifra publicada, lo que acredita la validez del procedimiento de reconstrucción empleado en la revisión y sitúa la divergencia en los insumos entregados.

Que, ejecutado en su integridad con las capas que el propio expediente contiene, el modelo no reproduce el resultado que el documento reporta: el área de partida difiere en 39.726,95 hectáreas, las áreas con aptitud productiva en 61.736,40 hectáreas y el resultado preliminar para los veintiún municipios en 32.035,51 hectáreas.

Que el eslabón que permitiría cerrar la cadena —la frontera agrícola habilitada ajustada, correspondiente a la quinta etapa del modelo— es precisamente el único que carece de cifra publicada y de capa en la geodatabase, de modo que no es posible establecer en qué punto del procesamiento se origina la diferencia ni verificar el resultado finalmente declarado.

3.3. Vigencia de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal empleados en las exclusiones

Que la tercera etapa del modelo sustrae del área acumulada las categorías no habilitadas de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal —suelo urbano y de expansión, suelos suburbanos y corredores viales suburbanos, centros poblados rurales, áreas de vivienda campestre, equipamientos de gran escala y áreas de protección municipales—, de manera que la exclusión hereda la vigencia de esos instrumentos.

Que trece municipios cuentan con instrumentos adoptados con anterioridad a la Resolución 261 de 2018, que adoptó la frontera agrícola nacional utilizada como insumo de la primera etapa, y en ellos se declaran 383.579,85 hectáreas, equivalentes al 57,51 % del ámbito; proporción que asciende al 58,07 % —387.361,28 hectáreas— si se agrega el municipio de Purísima, donde se declaran 3.781,43 hectáreas y el instrumento de ordenamiento no ha sido adoptado por el concejo municipal, existiendo únicamente un proyecto de acuerdo.

Que los municipios de San Pelayo y Chinú aplican instrumentos adoptados en el año 2000, con veintiséis años de antigüedad, y en ellos se declaran 66.877,30 hectáreas en conjunto, el 10,03 % del ámbito; que en el caso de Chinú el instrumento obra en el expediente únicamente como documento escaneado; y que en el de Cereté el expediente no contiene la cartografía de áreas agropecuarias del municipio.

Que la constatación no imputa error de medición, pues las exclusiones se ejecutaron efectivamente sobre la cartografía disponible, sino que establece que el soporte de la exclusión, en más de la mitad de la superficie declarada, descansa en instrumentos que no pudieron considerar el insumo respecto del cual se los superpuso; circunstancia que fue advertida por las propias comunidades durante las jornadas de participación, según consta en el documento técnico, sin que la constancia recibiera respuesta técnica, y que el acto administrativo previó en el parágrafo 2 de su artículo 1 difiriendo su tratamiento a un momento posterior, sin fijar plazo ni condición de resultado.

3.4. Concurrencia con actividades extractivas sobre el ámbito declarado

Que la concurrencia del ámbito declarado con títulos mineros y con contratos de hidrocarburos no constituye, por sí misma, objeción a la declaratoria, en tanto el artículo 6 del acto reconoce expresamente los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas y el documento técnico plantea la coexistencia como estrategia; y que lo verificado es, si la magnitud de esa concurrencia fue medida contra el ámbito efectivamente declarado y, si la información que la sustenta obra en el expediente en condiciones de ser contrastada.

Que, en materia minera, el documento técnico mide contra el polígono declarado y reporta 15.590,47 hectáreas, el 2,34 % del ámbito, cifra internamente consistente; no obstante, la capa que la sustenta no obra en el expediente de la declaratoria y ninguno de los veintiséis expedientes relacionados figura entre los sesenta y ocho de la capa de títulos vigentes que sí fue entregada, cuya medición contra el ámbito arroja cero hectáreas. Que la desagregación que el documento no práctica, muestra que 6.252,84 hectáreas —el 40,11 % del traslape— corresponden a títulos en etapa de explotación y que el 98,84 % del traslape se concentra en los municipios de Montelíbano y Planeta Rica.

Que, en materia de hidrocarburos, el expediente no contiene medición alguna referida al polígono declarado, pues las dos tablas del documento técnico miden contra la frontera agrícola habilitada, que es una superficie distinta y mayor; y que la medición practicada en la revisión establece que 267.899,71 hectáreas, el 40,163 % del ámbito declarado, se superponen con áreas contratadas, de las cuales el 94,84 % corresponde a áreas en exploración y solamente 4.978,42 hectáreas —el 0,746 % del ámbito— a áreas en producción.

Que la indisponibilidad de la capa que sustenta la principal cifra de concurrencia extractiva publicada y la ausencia de medición referida al polígono declarado en materia de hidrocarburos impiden verificar, con la información que obra en el expediente, la magnitud de las actividades concurrentes sobre el suelo que la determinante somete a sus efectos.

3.5. Concurrencia con infraestructura de energía y armonización con la transición energética

Que el expediente aplica dos tratamientos opuestos a dos componentes de una misma infraestructura: los parques y granjas solares y las subestaciones eléctricas fueron excluidos del polígono mediante regla expresa y motivada, ejecutada en el 99,72 % de la superficie de los parques, de modo que dentro del ámbito permanecen solamente 17,21 hectáreas; mientras que las áreas de proyecto de las líneas de transmisión eléctrica no fueron excluidas y permanecen dentro del ámbito con 1.753,26 hectáreas, correspondientes a tres expedientes de licenciamiento ambiental localizados principalmente en Chinú —1.559,04 hectáreas, el 4,80 % del ámbito declarado en ese municipio— y Sahagún, en una proporción de 101,9 hectáreas de área de proyecto de línea por cada hectárea de parque solar remanente.

Que el único soporte del tratamiento diferenciado es una frase del documento técnico que califica esas líneas como infraestructura de soporte del desarrollo agropecuario, sin remisión a norma, estudio ni concepto de autoridad, en un documento que no emplea en ninguna de sus páginas el término mediante el cual se constituyen las restricciones de uso bajo ellas, pese a que recomienda observar el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas en lo relativo a distancias de seguridad para zonas rurales y de siembra.

Que el artículo 8 del acto administrativo enuncia una compatibilidad general de las iniciativas de transición energética con la protección del suelo rural, sin criterio de admisibilidad, umbral ni condición verificable, y que los lineamientos de coexistencia residen en el documento técnico de soporte, cuya actualización el parágrafo 2 del artículo 1 atribuye a este Ministerio con apoyo de la UPRA; de manera que la regla aplicable a 1.753,26 hectáreas de suelo declarado no consta en el acto que las declara, en un ámbito en el que concurre la declaratoria de utilidad pública e interés social prevista en la Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021.

3.6. Articulación con las determinantes ambientales de nivel 1 y sede del régimen de usos

Que las determinantes ambientales son de nivel 1 y prevalecen sobre las de nivel 2, y que el modelo incorporó esa jerarquía habilitando o no habilitando, para su ingreso al ámbito, cada subzona de la zonificación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas; y que la coordinación con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge se encuentra acreditada y documentada mediante las actas suscritas de la reunión de aprestamiento y de las cinco mesas técnicas celebradas entre el 11 de abril de 2024 y el 19 de mayo de 2025.

Que la matriz de calificación resultante resuelve de manera expresa únicamente el 41,66 % de la superficie que examina, en tanto el 58,34 % restante —774.690,67 hectáreas— queda condicionado a lo que indique el plan de manejo, diferido a ese plan, habilitado con excepciones que no se delimitan o declinado por falta de competencia.

Que, dentro de lo expresamente resuelto, 98.869,96 hectáreas correspondientes a áreas de amenazas naturales de los planes de ordenación y manejo de las cuencas del río San Jorge y del medio y bajo Sinú fueron habilitadas para ingresar al ámbito, sin que el expediente dé cuenta de una valoración específica de esa superficie a la luz de las condiciones territoriales evidenciadas por el evento hidrometeorológico que dio lugar al Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026, cuyos considerandos relacionan la magnitud de los impactos con la ocupación de rondas hídricas, humedales y planicies inundables.

Que siete determinantes que la propia autoridad ambiental registra sin acto administrativo de adopción de su plan de manejo ingresaron al ámbito declarado con 4.688,24 hectáreas, de modo que la zonificación que gobierna el uso de esa superficie descansa en instrumentos no adoptados; y que los compromisos suscritos en la quinta mesa técnica del 19 de mayo de 2025, con fecha límite del 20 de mayo de 2025, no se reflejan en la versión final de la matriz de calificación, que sigue consignando cinco figuras costeras sin acto administrativo y sin zonificación entregada, pese a que el acto fue expedido once meses después.

Que, adicionalmente, el régimen de usos no consta en el acto administrativo: su artículo 3 remite a la competencia municipal sobre la base de los lineamientos y parámetros del documento técnico de soporte, y el parágrafo 2 de su artículo 1 atribuye la actualización de ese documento a este Ministerio con apoyo de la UPRA, con lo cual el contenido sustantivo de una determinante de superior jerarquía —la restricción efectiva de uso— reside en un instrumento modificable por vía

administrativa y no en el acto que la declara, en desmedro de la certeza y de la oponibilidad que exige el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

3.7. Calidad del suelo y aptitud efectiva para la producción de alimentos

Que el modelo cartográfico evalúa la aptitud agrológica del suelo, esto es, su capacidad productiva por condiciones de clima, relieve y fertilidad, pero no la inocuidad de lo que en él se produce; y que, cuando concurre un factor de calidad que compromete esa inocuidad, la aptitud agrológica y la aptitud efectiva para el objeto declarado dejan de coincidir.

Que el propio documento técnico de soporte de la declaratoria, en su numeral 5.8.4, páginas 306 a 311, consigna, con apoyo en el diagnóstico de caracterización de la contaminación por metales pesados en La Mojana producido en el marco del convenio 1018 de 2023 entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades, que en la zona concurrente se registran niveles elevados de arsénico, cadmio, mercurio y plomo que superan los límites permisibles para actividades agropecuarias y acumulación progresiva de mercurio, plomo y cadmio en el arroz, y que:

> *"Los suelos con aptitud agropecuaria dentro del APPA están expuestos a metales pesados, lo que compromete su capacidad para producir alimentos seguros. La acumulación de contaminantes en cultivos como el arroz y la fauna acuática representa un riesgo directo para la salud de las comunidades locales, que consumen estos productos de manera directa" (documento técnico de soporte, página 311).*

Que esa superposición compromete el 43,54 % de la superficie declarada en el municipio de Ayapel —23.353,19 hectáreas según la cifra publicada, equivalentes al 3,50 % del ámbito departamental— y que el hallazgo no se tradujo en consecuencia alguna sobre el objeto declarado: no hay exclusión cartográfica, no hay categoría de zonificación que lo recoja, no hay condicionamiento del régimen de usos y el acto administrativo no contiene referencia alguna a la calidad del suelo, a los metales pesados ni a la contaminación en ninguno de sus diez artículos ni en sus considerandos, habiéndose remitido el asunto a la fase de implementación mediante una recomendación de prácticas agroecológicas y de biorremediación, sin plazo, sin responsable y sin acto que la incorpore.

Que la contaminación es anterior a la declaratoria y el acto no la causa, de modo que lo constatado es el silencio del instrumento; y que, adicionalmente, la capa que sustenta la cifra de superposición no obra entre las ciento setenta y cuatro de la geodatabase de entradas, por lo que la magnitud publicada no puede contrastarse; que la misma página del documento consigna tres cifras distintas para la superficie declarada en Ayapel, ninguna de las cuales produce el porcentaje publicado, el cual solo se obtiene con la que arroja la medición sobre la capa entregada; y que la atribución de la contaminación a la actividad minera, destacada en la conclusión del documento, no está sustentada en medición de atribución alguna y convive en el mismo texto con la mención de los agroquímicos de los monocultivos y de las descargas de aguas residuales como fuentes significativas de los mismos elementos.

Que un instrumento que declara como área de protección para la producción de alimentos una superficie que su propio soporte describe como impactada en términos que comprometen la inocuidad de esos alimentos, sin resolver la tensión mediante exclusión, zonificación diferenciada o condicionamiento de uso, no acredita la correspondencia verificable entre el medio empleado y el fin perseguido que el juicio de idoneidad exige.

3.8. Concurrencia con el área arqueológica protegida del sistema hidráulico prehispánico

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 régimen de las áreas arqueológicas protegidas está contenido en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y en la Parte VI del Decreto 1080 de 2015, modificada por el Decreto 138 de 2019, cuyo artículo 2.6.3.4 dispone que toda declaratoria de área arqueológica protegida debe acompañarse de un plan de manejo arqueológico.

Que el documento técnico identificó y midió correctamente la concurrencia del ámbito con 25.606,13 hectáreas de las áreas del sistema hidráulico prehispánico Zenú en los municipios de Ayapel, Buenavista y Pueblo Nuevo, medición que la revisión reprodujo en su integridad, municipio por municipio y categoría por categoría, con coincidencia hasta la centésima de hectárea; y que la resolvió clasificando la totalidad de esa superficie como zona compatible para la producción de alimentos, tratamiento consistente con el dispensado a las demás determinantes concurrentes y correcto al momento de la expedición, comoquiera que la figura era entonces un proyecto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Que, con posterioridad a la expedición del acto, varió la condición jurídica de la figura concurrente, en tanto el Sistema Hidráulico Prehispánico del Bajo San Jorge y La Mojana fue declarado Área Arqueológica Protegida mediante la Resolución 1129 de 2026, expedida el 10 de julio de 2026 por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH, sobre una extensión de aproximadamente 341.484,037 hectáreas en seis municipios de Sucre y tres de Córdoba.

Que, en consecuencia, sobre 25.606,13 hectáreas concurren hoy dos determinantes de superior jerarquía cuya articulación el acto no establece —de las cuales 9.940,56 hectáreas, el 38,82 %, corresponden a las categorías de alto y muy alto potencial arqueológico—, tanto más cuanto que el expediente de inscripción del bien en la Lista Indicativa del Patrimonio Mundial de la UNESCO, efectuada por el Estado colombiano el 27 de septiembre de 2012, consigna la expansión de la frontera agrícola y ganadera entre los factores que han afectado el bien.

Que el acto no previó el supuesto: su artículo 5 se limita a disponer una evaluación de impacto cada cinco años, no contiene mecanismo alguno de actualización ante la declaratoria sobreviniente de una determinante concurrente y su artículo 9 no incluyó entre los destinatarios de la comunicación a las autoridades del sector cultura; de manera que el municipio obligado a incorporar ambas determinantes en su instrumento de ordenamiento no encuentra en el acto declarado la regla que le indique cómo articularlas.

3.9. Determinación de la superficie efectivamente declarada y trazabilidad del acto

Que el artículo 1 del acto declara 667.034,75 hectáreas, cifra que excede en 0,60 hectáreas las cuatro fuentes técnicas concordantes —la medición propia sobre la capa vectorial, el campo de superficie de la propia capa, el documento técnico de soporte y el servicio publicado en el geoservicio institucional—, que coinciden en 667.034,15 hectáreas, diferencia que no afecta la identificación del objeto y se consigna únicamente como dato.

Que la indeterminación relevante es de otro orden, comoquiera que el parágrafo 2 del artículo 6 del acto dispone:

"Parágrafo 2. Están excluidas de la presente declaratoria y de sus efectos como determinante de ordenamiento territorial de segundo nivel, las áreas destinadas para la ejecución de las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 215 de 2026".

Que ni el acto ni sus anexos delimitan esas áreas, ni las identifican por municipio, ni cuantifican su superficie, ni fijan el procedimiento o la oportunidad en que habrán de determinarse; y que la exclusión no se difiere a un acto posterior sino que, según el propio texto, opera respecto de la declaratoria y de sus efectos desde la expedición.

Que, en consecuencia, cualquiera de las cuatro cifras concordantes corresponde a la superficie del polígono cartografiado y no a la superficie declarada, de modo que esta última no resulta determinable a partir del acto ni de sus anexos, y que un municipio obligado a incorporar la determinante en su plan de ordenamiento territorial no puede establecer, con el acto a la vista, qué parte del polígono está excluida de sus efectos, ni la autoridad competente verificar su cumplimiento en la expedición de licencias urbanísticas.

Que el registro de operaciones de la capa entregada permite establecer que la última operación sobre la geometría del resultado es del 16 de marzo de 2026, mientras que el atributo que porta la clasificación en zona principal y zona compatible para la producción de alimentos —del cual depende el régimen de usos aplicable a cada polígono— fue calculado el 28 de abril de 2026, esto es, cinco días después de la suscripción del acto y seis días antes de su publicación en el Diario Oficial; precisándose que la revisión no afirma que la geometría del ámbito se hubiese modificado con posterioridad a la suscripción, pues el registro de geoprocesos indica lo contrario, sino que lo fijado con posterioridad a la firma es la clasificación que gobierna el uso dentro del límite.

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: la escala y la reproducibilidad del producto cartográfico, la vigencia de la información territorial utilizada en las exclusiones, la verificabilidad de las cifras de concurrencia sectorial publicadas, la articulación con las determinantes de superior jerarquía concurrentes, la aptitud efectiva del suelo para el objeto declarado, la sede normativa del régimen de usos y la determinación misma de la superficie que resulta declarada.

Que dichos aspectos recaen, además, sobre fases sucesivas de un mismo proceso, de modo que su efecto se acumula sobre el mismo producto: el límite que diecisiete municipios están obligados a incorporar en sus instrumentos de ordenamiento territorial y el régimen que deben aplicar dentro de él.

Que, en esas condiciones, la delimitación declarada mediante la Resolución 00093 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 el departamento de Córdoba. 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, en conjunto, el expediente permite establecer qué se declaró, qué criterios se enunciaron y con qué entidades se coordinó, pero no permite reproducir el resultado con las capas entregadas, conocer el nivel de aplicación del límite, verificar la principal cifra de concurrencia extractiva que publica ni determinar la superficie que efectivamente queda declarada una vez operada la exclusión que el propio acto dispone; y que tampoco resuelve las dos cuestiones que tocan el objeto declarado, esto es, la aptitud efectiva de una parte de la superficie para producir alimentos inocuos, que el propio expediente pone en duda sin extraer consecuencia, y la articulación con una determinante de patrimonio arqueológico nacional con superior jerarquía declarada con posterioridad.

Que, conforme concluye el documento técnico de revisión, un instrumento de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento para diecisiete municipios requiere, como condición mínima de operación, que su geometría sea reproducible, su precisión conocida, su extensión determinable, su régimen de usos alojado en el acto que lo declara y su objeto sostenido por el suelo que delimita; condiciones que, según lo expuesto en el capítulo III del presente acto, no se satisfacen.

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 e ineludible la planificación municipal y la reglamentación de los usos del suelo. Tratándose de una intervención estatal de esa entidad e intensidad —que en el presente caso recae sobre el 45,87 % de la superficie de diecisiete municipios y comprende el 49,27 % de sus predios—, 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 pacífica 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; como también 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 00093 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, así como a el mecanismo de evaluación contemplado en el artículo 5 del mismo acto administrativo.

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 el ámbito declarado no presenta superposición con territorios étnicos formalizados, comoquiera que la medición de los territorios examinados arroja cero hectáreas dentro del ámbito, por haberse practicado la sustracción en la primera etapa del modelo; y que el expediente documenta seis espacios de diálogo con comunidades étnicas celebrados entre el 7 de noviembre y el 4 de diciembre de 2025, de los cuales obran las actas.

Que la sustracción de los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín —que concentran la mayor presencia del pueblo Zenú en el departamento— se ejecutó mediante una operación geométrica de recorte sobre el límite municipal practicada el 15 de marzo de 2026, esto es, mediante un recorte administrativo y no mediante un análisis territorial de la presencia de comunidades étnicas, y que la resta correspondiente de 48.474,90 hectáreas, no se publica de manera expresa en el documento técnico.

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, de modo que la sustracción cartográfica de los territorios formalizados no equivale a dicho pronunciamiento ni permite darlo por innecesario. 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, sino que retira del ordenamiento una determinante cuyo ámbito excluyó expresamente los territorios étnicos formalizados, de modo que no se configura una afectación directa, específica y diferenciada en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incorporado mediante la Ley 21 de 1991, y de la jurisprudencia constitucional; ello sin perjuicio del deber de comunicar la

decisión al Ministerio del Interior, a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y a las autoridades étnicas del departamento.

Que, en consecuencia, cualquier nuevo proceso de identificación y declaratoria de APPA en el departamento de Córdoba, y en particular el proceso diferencial anunciado para los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín, deberá iniciarse con la solicitud de determinación de procedencia y oportunidad ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, acompañada del proyecto normativo en versión definitiva, de la memoria justificativa, de sus documentos anexos y del Anexo 1 debidamente diligenciado.

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, en idéntica dirección, 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 la Sentencia C-138 de 2020 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 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.

Que, por consiguiente, la eventual adopción de una nueva delimitación en el departamento de Córdoba, por sus efectos vinculantes sobre el ordenamiento territorial, deberá estar precedida de los mecanismos de coordinación y participación que permitan a los municipios, a la autoridad ambiental regional, a las autoridades del sector cultura, a las comunidades étnicas 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, en el cual, mediante auto del 19 de marzo de 2025, la magistrada sustanciadora admitió el cargo por presunta vulneración del principio de autonomía territorial derivado de los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución Política; y que, mediante el Auto 1411 de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional convocó audiencia pública para profundizar, entre otros aspectos, en el contenido, alcance, objetivos y procedimiento de constitución de las APPA, su relación con los instrumentos de ordenamiento territorial y sus efectos sobre los sectores vinculados al uso del suelo rural.

Que la admisión del cargo y la convocatoria de la audiencia no anticipan el sentido de la decisión que corresponde adoptar a la Corte Constitucional ni constituyen, por sí mismas, 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 00093 de 2026, ordene preservar sus efectos o impida su derogatoria.

Que, en el ámbito sectorial, territorial e institucional, durante la revisión se identificaron solicitudes, observaciones, pronunciamientos e intervenciones provenientes de autoridades municipales y departamentales, organismos de control, organizaciones gremiales, productivas, empresariales, campesinas, étnicas y de la sociedad civil, y las solicitudes municipales y gremiales las cuales 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.

Que de tales observaciones se desprende que una determinante de ordenamiento territorial solo alcanza legitimidad, aplicabilidad y eficacia práctica cuando sus presupuestos técnicos resultan comprensibles y verificables, sus efectos jurídicos previsibles, y su adopción se surte a través de mecanismos suficientes de coordinación y participación.

Que, adicionalmente, mediante el Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026 el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó, y en su desarrollo expidió los Decretos Legislativos 174, 175, 212 y 215 de 2026, el último de los cuales facultó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para estructurar y ejecutar proyectos de reasentamiento colectivo y habilitó a los alcaldes para adelantar ajustes excepcionales a los planes de ordenamiento territorial; medidas cuya ejecución concurre sobre el mismo territorio y cuya articulación con la determinante declarada quedó sujeta a la exclusión indeterminada a que se refiere el numeral 3.9 del presente acto.

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, la expedición de un acto aclaratorio o correctivo, la suspensión de sus efectos y su derogatoria.

8.1. Conservación del acto

Que la conservación de la Resolución 00093 de 2026 prolongaría los efectos vinculantes de una delimitación cuya configuración actual presenta las dificultades estructurales descritas, entre ellas la imposibilidad de determinar la superficie efectivamente declarada una vez operada la exclusión que el propio acto dispone, circunstancia que impide a los municipios incorporar con certeza el límite que están obligados a observar y a las autoridades urbanísticas verificar su cumplimiento.

Que esta alternativa mantendría una determinante de superior jerarquía sobre el 45,87 % de la superficie de diecisiete municipios mientras se adelantan actuaciones dirigidas a esclarecer o corregir los elementos que sustentan su delimitación y su regulación, 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 del polígono no resolvería las dificultades relativas a la escala del producto, a la reproducibilidad del modelo, a la vigencia de los instrumentos municipales que alimentaron las exclusiones en más de la mitad de la superficie declarada, a la verificabilidad de las cifras de concurrencia extractiva publicadas ni a la aptitud efectiva del suelo en la porción afectada por metales pesados o concurrencia sobreviniente con una declaratoria de área arqueológica protegida del orden nacional; y que una modificación circunscrita al régimen de usos no corregiría las incertidumbres sobre la delimitación espacial ni la indeterminación de la superficie declarada.

Que los mecanismos de ajuste previstos en el artículo 5 y en el parágrafo 2 del artículo 1 del propio acto, consistentes en la evaluación quinquenal de impacto y en el eventual estudio de actualización del documento técnico de soporte, no tienen la aptitud de subsanar condiciones de operación del instrumento, sino que presuponen un instrumento que opera; y que la experiencia de otros ámbitos declarados acredita que la vía modificatoria no ha corregido aspectos estructurales de esta naturaleza.

8.3. Acto aclaratorio o correctivo

Que la expedición de un acto aclaratorio o correctivo tampoco resulta procedente, comoquiera que la indeterminación del objeto no proviene de un error formal o de transcripción susceptible de corrección conforme al artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, sino de una exclusión sustantiva que el acto declara vigente desde su expedición sin delimitar su alcance; y que la precisión de la superficie declarada exigiría, previamente, definir el universo de áreas destinadas a la ejecución de las medidas del Decreto Legislativo 215 de 2026, definición que corresponde a autoridades distintas y que se encuentra en curso.

8.4. 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.

8.5. Derogatoria

Que, por consiguiente, la derogatoria constituye la alternativa coherente con el carácter estructural de las dificultades identificadas y con la unidad que conforman el acto, su documento técnico 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 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, ni permite a los destinatarios conocer con certeza el límite, la extensión y las reglas que están obligados a observar; y porque habilita 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; el acto aclaratorio no puede definir un objeto cuya determinación depende de decisiones de otras autoridades aún no adoptadas; 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, verificable y determinable —recuperación de la certeza jurídica sobre el uso del suelo en diecisiete municipios, restablecimiento de la plena operatividad de las competencias territoriales y ambientales, eliminación de una restricción cuya extensión no es determinable y disolución de la concurrencia no resuelta con la determinante patrimonial sobreviniente— 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 compiladas por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del río Sinú y del río San Jorge, el plan de manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado Bahía de Cispatá 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 planes de ordenamiento territorial municipales.

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, de modo que este Ministerio conserva íntegra su competencia para declarar nuevamente Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de Córdoba, con soporte técnico corregido, escala declarada, modelo reproducible, información municipal actualizada, régimen de usos incorporado al acto administrativo y delimitación determinable.

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 el departamento de Córdoba.

Que, en cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y de las disposiciones sobre consulta pública contenidas en el Decreto 1081 de 2015, el proyecto de resolución, su memoria justificativa, el documento técnico de soporte y sus anexos fueron publicados en el Sistema Único de Consulta Pública entre el 16 de septiembre y el 1 de octubre de 2026.

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 00093 DEL 23 DE ABRIL DE 2026,** *"Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el departamento de Córdoba, municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lorica, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo 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 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 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. En ningún caso podrán sustentarse en la resolución derogada como determinante de ordenamiento territorial.

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 territorial 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 compiladas por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del río Sinú y del río San Jorge, el plan de manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado Bahía de Cispatá, los complejos de humedales 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, en especial el régimen aplicable al Área Arqueológica Protegida del Sistema Hidráulico Prehispánico del Bajo San Jorge y La Mojana y el plan de manejo arqueológico que la acompañe, ni las normas ambientales, rurales, territoriales o urbanísticas que resulten aplicables en los municipios de Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lorica, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo.

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. La presente resolución no modifica la Resolución 242 del 1 de agosto de 2025, mediante la cual se identificó la Zona de Protección para la Producción de Alimentos - ZPPA en veintiún municipios del departamento de Córdoba, acto de naturaleza preliminar e indicativa que no constituye determinante de ordenamiento territorial. En consecuencia, dicha identificación conserva sus efectos respecto de los municipios de Chimá, Momil, San Andrés de Sotavento y Tuchín, que no fueron comprendidos en la declaratoria que por este acto se deroga.

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, 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 mapas publicado en el geoservicio institucional, con el fin de reflejar la derogatoria aquí dispuesta.

Desde la entrada en vigencia de la presente resolución 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 Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lorica, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo, con la Gobernación de Córdoba, con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge 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 Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lorica, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Antero, San Carlos y San Pelayo y a los respectivos concejos municipales; a la Gobernación de Córdoba; a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge; 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; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; al Ministerio de Minas y Energía; al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia; a la Agencia Nacional de Minería; a la Agencia Nacional de Hidrocarburos; a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; a la Unidad de Planeación Minero Energética; a la Agencia Nacional de Tierras; al Instituto Geográfico Agustín Codazzi; al Departamento Nacional de Planeación; y a las demás entidades que administren, incorporen o utilicen información derivada de la resolución derogada, conforme a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

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 23 OCT. 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- Viceministro de Desarrollo Rural