

Bogotá D.C., marzo de 2025

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN PRIMERA -Reparto-

E. S. D.

Asunto: Nulidad simple contra la Resolución 161 de 2024.

Accionados: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, (en adelante FEDe. Colombia), organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de la **Resolución 161 de 2024**, *“por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de que **se declare su nulidad**, en razón de lo siguiente:

Tabla de contenido:

I. PARTES Y REPRESENTANTES	2
II. ANOTACIONES PREVIAS	3
III. NORMA DEMANDADA	4
5.1. CARGOS QUE AFECTAN LA VALIDEZ INTEGRAL DE LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024:5	
5.1.1. LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024 INTERPRETA ERRÓNEAMENTE LAS NORMAS EN LAS QUE SUPUESTAMENTE SE SUSTENTA.	5
5.1.2. LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA LEGAL.....	8
5.1.3 LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR.	16
5.1.3.1. IMPOSICIÓN DE UN PROCEDIMIENTO CENTRALIZADO PARA REGULAR EL USO DEL SUELO	17
5.1.3.2. SE SUSTENTA EN UNA FIGURA INEXISTENTE: LA ZPPA DECLARADA MEDIANTE RESOLUCIÓN 230 DE 2023	23
5.1.3.3. EXPEDICIÓN SIN LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LA COMUNIDAD, VULNERANDO EL DEBIDO PROCESO.....	25
5.1.3.4. EVIDENCIA CONCRETA DE LA AFECTACIÓN A LOS MUNICIPIOS: CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y TERRITORIALES DERIVADAS DE LOS VICIOS DE NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024	30
5.2. CARGOS ESPECÍFICOS POR VICIOS QUE HACEN NECESARIO LA NULIDAD PARCIAL DE LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024.....	32
5.2.1. CARGO DE NULIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 3 QUE IMPONE EL USO DEL SUELO. VULNERA EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AL	

REGULAR LOS USOS DEL SUELO (VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1, 101, 102, 287 Y 288 CONSTITUCIONAL).	32
5.2.2. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 4 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL (VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1, 287, 288 Y 313 DE LA CONSTITUCIÓN).	35
5.2.3. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 5 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 287, 288 Y 313 DE LA CONSTITUCIÓN).	36
5.2.4. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 6 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN A LA AUTONOMIA TERRITORIAL.	36
5.2.5. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 3 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN AL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA..	37
5.2.6. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 3 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA.	42
VI. PRETENSIONES	44
VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR PROVISIONAL.....	44
7.1.3. CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	47
7.1.4. SOLICITUD: POR LO ANTERIOR, ES URGENTE ORDENAR LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024, TODA VEZ QUE DEL ESTUDIO DE LAS NORMAS SUPERIORES INFRINGIDAS Y LAS PRUEBAS APORTADAS SE EVIDENCIA QUE HAY UNA ILEGALIDAD MANIFIESTA.	52
VIII. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.	52
VIII. PRUEBAS Y ANEXOS	52
IX. NOTIFICACIONES	53

I. PARTES Y REPRESENTANTES

- Demandante:** La Fundación para el Estado De Derecho (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.
- Demandado:** Nación- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Representada legalmente por Martha Viviana Carvajalino, o quien haga sus veces. Dirección: Carrera 7 No. 32 – 42 Pisos 7 al 12 Torre Norte – Ciudadela San Martín, Bogotá. Teléfono: 601 254 33 00 Correo: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co
- Demandado:** La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA: Representado legalmente por Dora Inés Rey Martínez o quien haga sus veces. Dirección: Carrera 10 No. 28-49 Torre A, pisos 11, 12 y 19, Bogotá D.C. Correo: notificaciones.judiciales@upra.gov.co

II. ANOTACIONES PREVIAS

La presente demanda de nulidad simple en contra de la resolución que declara las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en ocho (8) municipios del departamento de la Guajira tiene como propósito, la defensa del Estado de Derecho y la preservación de la constitucionalidad y legalidad en la toma de decisiones administrativas, particularmente cuando estas afectan el principio de reserva de ley, la autonomía territorial y los derechos constitucionales a la propiedad y a la libertad económica.

Si bien el propósito de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) —proteger la seguridad alimentaria— es loable, su implementación no puede hacerse sacrificando derechos y libertades, ni desconociendo las competencias de las entidades territoriales. La Resolución 161 de 2024, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural excede sus competencias al modificar el ordenamiento territorial municipal sin la debida habilitación legal ni el respeto por la autonomía de los municipios afectados.

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno actual) estableció la figura de las APPA, pero no otorgó al Ministerio de Agricultura la facultad de definir los usos del suelo ni de restringir actividades económicas en los municipios. Sin embargo, la Resolución 161 impone, entre sus efectos más graves, prohibiciones generales sobre actividades como la minería, la industria y el comercio. Estas restricciones comprometen el derecho a la libertad económica, afectan la propiedad privada y alteran el equilibrio institucional entre los niveles nacional y local del Estado.

En el caso particular de La Guajira, un departamento históricamente afectado por la falta de presencia estatal efectiva, resulta esencial que el Gobierno Nacional intervenga con medidas estructurales, coordinadas y respetuosas del orden constitucional. La presencia del Estado es indispensable, pero debe expresarse en políticas públicas integrales que fortalezcan la institucionalidad local, promuevan el desarrollo económico sostenible y respeten las competencias de los gobiernos municipales. La solución a los desafíos estructurales del departamento no puede construirse a partir de imposiciones unilaterales ni a costa del principio de legalidad.

Permitir que actos administrativos como este permanezcan en el ordenamiento jurídico sentaría un precedente que desvirtúa el modelo de Estado descentralizado y democrático. La declaratoria de las APPA no puede desconocer que el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo económico son competencia de los municipios y distritos. En este sentido, la demanda no solo busca la nulidad de la resolución impugnada, sino también evitar que esta práctica administrativa se convierta en un mecanismo arbitrario de intervención centralizada en detrimento de la autonomía territorial.

Por lo tanto, esta acción judicial es un ejercicio fundamental en la defensa del Estado de Derecho, la protección de la autonomía territorial y la garantía de los derechos de los ciudadanos, asegurando que cualquier medida en favor de la seguridad alimentaria se adopte dentro del marco constitucional y con pleno respeto a la descentralización, la legalidad y el orden institucional.

III. NORMA DEMANDADA

Resolución 161 del 20 de junio de 2024 *“Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”* expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y publicada en el Diario Oficial No. 52779 del 26 de junio de 2024.

El Área Potencial de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) para los ocho municipios del sur de La Guajira comprende 79.961,88 hectáreas. La resolución señala que las áreas identificadas deben considerarse como determinantes de ordenamiento territorial, con fuerza normativa vinculante para los municipios en sus instrumentos de planeación tales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

La demanda de nulidad simple se dirige contra la totalidad del acto administrativo. De manera subsidiaria, se presentan cargos específicos contra los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Resolución demandada.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VULNERADO.

4.1. Marco constitucional vulnerado:

La Resolución 161 de 2024 desconoce los principios fundantes del Estado Social de Derecho, al imponer de manera unilateral y centralizada la regulación sobre los usos del suelo en los municipios de La Guajira, ignorando el carácter descentralizado y la autonomía de las entidades territoriales que contempla el artículo 1 de la Constitución. Al subordinar el desarrollo económico y social de estos municipios a los designios del Ministerio de Agricultura se vulnera la participación efectiva de la población en las decisiones que los afectan.

Así mismo, la resolución demandada vulnera la autonomía territorial al despojar a los municipios de sus competencias constitucionales para reglamentar el uso del suelo, gobernarse por sus autoridades y gestionar sus intereses. Esta facultad, reconocida expresamente en el artículo 287 constitucional, se vacía de contenido debido a que el Ministerio de Agricultura define de manera obligatoria los usos del suelo y las restricciones productivas en los municipios, dejando a sus autoridades locales como meros ejecutores de decisiones impuestas desde el nivel central, en abierta transgresión al orden constitucional.

La Resolución 161 de 2024 vulnera los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Al suplantar a los concejos municipales y las autoridades locales en la definición de usos del suelo, el Ministerio de Agricultura desconoce el equilibrio entre los niveles de gobierno, y se arroga competencias que solo pueden ser definidas por el legislador orgánico, rompiendo así la estructura constitucional del ordenamiento territorial en contradicción con el artículo 288 de la Constitución.

El municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado es el llamado a ordenar su territorio y definir sus modelos de desarrollo. La Resolución 161 invade este núcleo esencial al imponer desde el nivel central la zonificación y régimen de usos del suelo, privando a los

municipios de su función constitucional de planificar su desarrollo, construir obras de progreso local y promover el bienestar de sus habitantes, tal como lo indica el artículo 311 constitucional.

La más grave transgresión se consuma al invadir la competencia exclusiva de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo. Esta atribución, consagrada en el artículo 313.7 constitucional es la expresión más clara de la autonomía local y del principio democrático territorial. La resolución demandada suprime esta facultad al dictar directamente los usos permitidos, compatibles, restringidos y prohibidos en los municipios, violando la jerarquía normativa y el diseño constitucional de competencias.

4.2. Marco legal vulnerado:

Se vulneran las disposiciones de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, específicamente los artículos 3, 27, 28 y 29, al desconocer principios como la autonomía, descentralización, coordinación y competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial; así como de la Ley 388 de 1997, en sus artículos 6, 8, 11, 12 y los artículos 30 al 35 del Capítulo IV, al vulnerar las competencias y reglas para la adecuada planeación, clasificación y aprovechamiento del suelo, la autonomía de las entidades territoriales y la participación comunitaria en materia de ordenamiento territorial.

V. CARGOS GENERALES Y ESPECÍFICOS CONTRA LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024.

La presente demanda de nulidad se presenta con base en el artículo 137 del CPACA, el cual contempla la nulidad simple contra actos administrativos de carácter general en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 137. NULIDAD. *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”.

A continuación desarrollamos cada uno de los cargos indicados:

5.1. CARGOS QUE AFECTAN LA VALIDEZ INTEGRAL DE LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024:

5.1.1. LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024 INTERPRETA ERRÓNEAMENTE LAS NORMAS EN LAS QUE SUPUESTAMENTE SE SUSTENTA.

De acuerdo con el artículo 137 del CPACA, la nulidad de los actos administrativos procede “*cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse*”. Esta causal de nulidad, de carácter genérico, se configura en aquellos casos en los que se evidencia la falta de aplicación de normas

superiores, su aplicación indebida o una interpretación errónea de las mismas. En palabras del Consejo de Estado, en referencia a la causal de nulidad:

“Entre las causales de nulidad señaladas en el artículo 84 del CCA [artículo 137 del CPACA] se encuentra aquella referida a la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo, también conocida como la nulidad por violación del ordenamiento superior o de la regla de derecho de fondo que se exigía para su sustento. Esta causal ha sido entendida como genérica, frente a las específicas referidas a cada uno de los elementos de los actos administrativos a saber: incompetencia, expedición irregular, desviación de poder, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa y falsa motivación.

En todo caso, el significado estricto de esta causal ha sido comprendido por la jurisprudencia de esta Corporación como la contravención legal directa de la norma superior en que debía fundarse el acto administrativo, y ocurre cuando se presenta una de las siguientes situaciones: Falta de aplicación, aplicación indebida o, interpretación errónea.

La falta de aplicación de una norma se configura cuando la autoridad administrativa ignora su existencia o, a pesar de que la conoce, pues la analiza o valora, no la aplica a la solución del caso. También sucede cuando se acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, toda vez que esta no tiene validez en el tiempo o en el espacio. En los dos últimos supuestos, la autoridad puede examinar la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve. En estos eventos se está ante un caso de violación de la ley por falta de aplicación, no de su interpretación errónea, en razón de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso decidido.

En segundo lugar, la aplicación indebida tiene lugar cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión. En tal modo, el error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias:

Porque la autoridad administrativa se equivoca al escoger la norma por la inadecuada valoración del supuesto de hecho que esta consagra y, porque no establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

Finalmente, se viola la regla de derecho de fondo o norma sustancial de manera directa al dársele una interpretación errónea. Esto sucede cuando las disposiciones que se aplican son las que regulan el tema que se debe decidir, pero la autoridad las entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidas, las aplica. Es decir, ocurre cuando la autoridad administrativa le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde¹. (Negrillas fuera de texto)

En el presente caso, el Ministerio de Agricultura infringe las normas en que debía fundarse, al interpretar erróneamente su contenido para expedir el acto administrativo demandado, asignándoles un sentido y alcance que no les corresponde.

¹ Consejo de Estado, Sección segunda. Sentencia del 23 de enero de 2020, Radicado No. 11001-03-25-000-2011-00718-00(2720-11). M.P. William Hernández Gómez.

La Resolución 161 de 2024 del Ministerio de Agricultura pretende ampararse en normas constitucionales y legales que, al analizarlas detenidamente, no otorgan en ningún momento la competencia para imponer ni declarar usos del suelo en los municipios de La Guajira. El artículo 64 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, es claro en su intención: proteger al campesinado y garantizar su acceso a la tierra, pero no le otorga al Ministerio ni a la UPRA facultades para decidir el régimen de usos del suelo; mucho menos para establecer prohibiciones o clasificaciones que afectan directamente a los territorios. En el mismo sentido, el artículo 65 constitucional protege la producción de alimentos y promueve actividades como la agroindustria y la infraestructura agrícola, mientras que la resolución, de forma contradictoria, prohíbe esas mismas actividades, eliminando incluso la agroindustria de los usos permitidos en las APPA, cuando la Constitución le da un rango de protección.

El artículo 80 de la Constitución habla de la planificación ambiental y la protección de los recursos naturales, pero no menciona ni autoriza al Ministerio de Agricultura a regular usos del suelo. Más aún, el artículo 209 constitucional exige coordinación y eficacia en la función pública, pero en este caso la resolución fue expedida sin cumplir la coordinación real y efectiva con las entidades competentes como las entidades territoriales, el Ministerio de Vivienda o el de Ambiente, limitándose a mencionar reuniones sin mostrar resultados ni acuerdos, en evidente vulneración de la norma.

La Ley 99 de 1993, lejos de otorgar al Ministerio de Agricultura alguna facultad en la materia, reconoce claramente la competencia de los municipios y distritos en el uso y zonificación del suelo, en línea con el artículo 313 de la Constitución. Lo mismo ocurre con el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974), donde se establece que el uso del suelo debe responder a factores físicos, ecológicos y socioeconómicos, pero jamás le otorga al Ministerio la posibilidad de imponer restricciones en materia de usos del suelo a las entidades territoriales. De hecho, el Código es enfático en reconocer que la zonificación corresponde a departamentos y municipios.

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 utilizado como sustento principal de la resolución, tampoco confiere al Ministerio de Agricultura la facultad de reglamentar o imponer los usos del suelo. Este artículo se limita a establecer que las APPA son una determinante de ordenamiento territorial y que su delimitación debe realizarse en coordinación con otros ministerios y entidades, cosa que no ocurrió. La resolución, por el contrario, extralimita esa norma, al crear un régimen completo de usos del suelo (prohibidos, restringidos y permitidos), función que legal y constitucionalmente solo le corresponde a los municipios a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Tampoco la Ley 12 de 1982 sobre Zonas de Reserva Agrícola, ni la Ley 101 de 1993 otorgan la competencia que el Ministerio se atribuye. Estas leyes definen otras figuras jurídicas distintas, y en ningún caso contemplan la creación de las APPA ni la imposición de restricciones de uso del suelo. Por su parte, el Decreto 4145 de 2011, que regula la UPRA, limita sus funciones a definir criterios y diseñar instrumentos técnicos para que sean considerados por las entidades territoriales, pero no la autoriza a imponer un régimen de usos ni mucho menos a evaluar ni hacer seguimiento obligatorio sobre los municipios, como lo establece la resolución en su artículo 4, ampliando ilegítimamente las competencias de esta Unidad.

El Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015, y el artículo 2.2.2.2.1.3 de este último, reafirman la competencia de los municipios para definir el uso del suelo rural dentro de sus POT. Ninguno de estos decretos otorga al Ministerio de Agricultura ni a la UPRA la facultad de imponer usos del suelo, menos aún sobre actividades como la agroindustria, la minería, el comercio o la infraestructura en los municipios de La Guajira.

Todas estas disposiciones, al ser correctamente interpretadas reafirman la competencia de los municipios para definir los usos del suelo en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y, en algunos casos, la obligación de actuar de manera coordinada con otras entidades, lo cual tampoco se cumplió. El Ministerio aplicó indebidamente estas normas al utilizarlas como fundamento para imponer una zonificación y un régimen de usos del suelo que no le corresponde definir, violando el orden jurídico superior, que exige respeto por la autonomía territorial y por los procedimientos de coordinación interinstitucional.

En conclusión, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural interpretó erróneamente el contenido y el alcance de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que invoca como sustento, atribuyéndose competencias que ninguna de ellas le otorga. Y sobre esa interpretación errada construyó un acto administrativo que carece de sustento jurídico válido. En consecuencia, la resolución demandada debe ser anulada por haber sido expedida con infracción de las normas en que debía fundarse, al desnaturalizar su contenido y desconocer los límites y competencias previstos en el ordenamiento jurídico (Anexos 1 y 1.1).

5.1.2. LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA LEGAL.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en señalar que la competencia de una entidad para expedir un acto administrativo debe ser el primer aspecto a analizar en un juicio de legalidad, pues su ausencia afecta de manera directa su validez, incluso antes de evaluar su contenido sustantivo. En este caso, la Resolución 161 de 2024 fue expedida por el Ministerio de Agricultura y la UPRA sin contar con la facultad legal para definir los usos del suelo en los municipios afectados, lo que la hace nula.

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo - PND) faculta al Ministerio de Agricultura y la UPRA, en coordinación con el Ministerio de Vivienda y la ANT, para declarar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinante territorial. Sin embargo, no les otorga competencia para regular los usos del suelo. Esta competencia recae en las entidades territoriales, conforme al artículo 313.7 de la Constitución y al artículo 29.4 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que atribuyen a dichas entidades la potestad de definir y regular los usos del suelo.

El Decreto 1985 de 2013 establece la estructura y funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) determinando su ámbito de actuación en materia de desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal. Dentro de sus competencias, el Ministerio tiene la responsabilidad de formular y coordinar políticas relacionadas con el desarrollo rural, así como la gestión de bienes públicos rurales y el ordenamiento social de la propiedad rural, sin que ello implique la facultad de regular el uso del suelo o establecer zonificaciones en el territorio municipal.

Conforme los artículos 2, 3 (numeral 4), 6 (numeral 3), 12 (numerales 1 y 3) y 13 (numerales 1 y 4) del decreto citado, el Ministerio debe articular acciones con entidades del orden nacional y territorial, especialmente para la implementación de planes y programas de desarrollo rural y agropecuario con enfoque territorial. Sin embargo, dicha articulación no implica la potestad de ordenar el uso del suelo en los territorios, sino la coordinación para el cumplimiento de políticas nacionales relacionadas con el sector agropecuario.

La única referencia explícita a las entidades territoriales en relación con el suelo la consagra el artículo 6 del Decreto 1985 de 2013 en la función de asesoría y apoyo técnico que puede brindar el Ministerio y la UPRA en temas de uso productivo del suelo rural y ordenamiento social de la propiedad rural. Estas funciones están dirigidas a la planificación sectorial agropecuaria, más no a la definición de usos del suelo en el ámbito municipal.

En el marco de sus funciones, el Ministerio puede emitir lineamientos sectoriales y asesorar en la planificación de actividades agropecuarias en suelo rural, pero en ningún caso se le otorga potestad normativa o de decisión sobre el ordenamiento territorial de los municipios. La ley no le asigna la competencia para definir ni determinar los usos del suelo urbano o rural dentro del ámbito municipal, ni para establecer zonificaciones que deben ser adoptadas por los Concejos Municipales en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales de ordenamiento territorial, conforme a la Ley 388 de 1997.

Asimismo, conforme el artículo 5 del Decreto 4145 del 3 de noviembre de 2011, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), como dependencia técnica del Ministerio, también limita su accionar a la formulación de políticas y la planeación sectorial agropecuaria en suelo rural, sin capacidad jurídica para determinar usos del suelo o imponer zonificaciones a los municipios.

Sobre la competencia de los municipios y distritos es de suma importancia traer a colación el artículo 313 numeral 7° de la Constitución, que asigna a los concejos municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo, la cual forma parte de la función de ordenamiento territorial:

*“Corresponde a los **concejos municipales**: [...]*

***7. Reglamentar los usos del suelo** y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”*

Asimismo, conforme al artículo 29, de la ley orgánica del ordenamiento territorial, sobre la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, le corresponde a los municipios:

“4) Del municipio: [...]

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.”

Por lo tanto, los municipios son los encargados de determinar los usos permitidos, prohibidos y restringidos del suelo dentro de sus jurisdicciones, no el Ministerio de Agricultura, la UPRA ni ninguna entidad nacional. En este sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia C-189 de 2019 definió los elementos centrales de la autonomía territorial, estableciendo que esta implica:

1. Autogobierno: Las autoridades locales tienen independencia en la toma de decisiones.
2. Ejercicio de competencias propias: Los municipios tienen competencias exclusivas en la regulación del uso del suelo.
3. Administración de sus recursos y territorio: Pueden definir las reglas de desarrollo dentro de su jurisdicción.

Asimismo, en la Sentencia C-123 de 2014 la Corte Constitucional estableció:

*“La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. **La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo**, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.²”*

La competencia de los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo es indispensable dentro del modelo de Estado Social de Derecho, ya que garantiza la uniformidad en el actuar de los agentes públicos, previene el ejercicio arbitrario del poder y asegura el respeto a la jerarquía normativa y la autonomía territorial. Esto se traduce en que las entidades nacionales no pueden usurpar funciones que la Constitución y la ley han reservado a los municipios y distritos, ya que ello implicaría un ejercicio arbitrario del poder público y una vulneración del principio de legalidad.

No obstante, la Resolución demandada pretende imponer a las entidades territoriales el uso del suelo del que deberán ceñirse para realizar la planeación territorial. Vulnerando también la Ley 388 de 1997, en particular contraviene: (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POTD y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificatorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997).

A continuación se explica cómo el Ministerio de Agricultura sustrajo a las entidades territoriales de hacer uso de su competencia de regular la zonificación y uso del suelo:

(i) Primero, el artículo 3 de la resolución demandada reglamentó los usos principales, compatibles, restringidos y prohibidos en los 8 municipios afectados.

*“Artículo 3. De la zonificación y régimen de usos. En cuanto a usos del suelo, el ámbito espacial de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de **La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas**, ubicados en la región sur del departamento de **La Guajira**, establece su zonificación y régimen de usos en el documento técnico anexo.*

² Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

*El siguiente **régimen de usos** busca **salvaguardar la producción de alimentos** y asegurar que las **Áreas de Protección para la Producción de Alimentos** cumplan con los **finés del nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial**, las cuales deben ser tenidas en cuenta en los términos del **artículo 10 de la Ley 388 de 1997**”.*

REGIMEN DE USOS	
USOS PRINCIPALES	1. Agrícola de Producción de Alimentos
	2. Pecuario
	3. Acuicola
	3. Pesquero
USOS COMPATIBLES	1. Agroforestal
	2. Bienes y servicios asociada a la producción agropecuaria
	3. Habitacional - Vivienda rural dispersa
	4. Equipamientos
USOS RESTRINGIDOS	1. Agrícola - confinados
	2. Pecuario- confinados
	3. Agroturismo
USOS PROHIBIDOS	1. Minería
	2. Comercio
	3. Industria

El artículo 3 de la Resolución 161 de 2024 es la manifestación más clara de intromisión en las competencias de las entidades territoriales. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo a la competencia en materia de uso del suelo se encuentra en los artículos 311 y 313.7 constitucionales, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, ley orgánica del ordenamiento territorial y la Ley 388 de 1997, mediante los cuales se define que el competente para determinar y regular el uso del suelo son los municipios, no las entidades nacionales.

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a situaciones que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afecta aspectos axiales a la vida en comunidad y determina el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en distintos ámbitos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que la Constitución y la ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a los concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313, numeral 7, la relevancia de la participación en la reglamentación de los usos del suelo de estas autoridades y lo fundamental que resulta que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento identificador de la esencia y determinante del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Constitución.

En sustento de lo anterior, Corte Constitucional en la Sentencia C-534 de 1996 señaló:

*[...] en materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los concejos municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales*³.

Se trata de que el Estado, a través del legislador no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa, al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que estos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que ésta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales.

Es importante destacar que, en este caso, no es el legislador quien está limitando las competencias que la Constitución reconoce a los municipios. Son entidades nacionales las que pretenden apropiarse de dichas facultades, dejando a los municipios en un rol meramente instrumental, reduciendo su función a la simple adopción e implementación de las disposiciones impuestas por el Ministerio de Agricultura y la UPRA.

En este contexto, resulta pertinente recordar las conclusiones a las que llegó la Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 2010 al analizar el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, mediante el cual estableció que los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), formulados y definidos por el Gobierno Nacional, constituían determinantes de ordenamiento territorial de jerarquía superior para los municipios y distritos, entendiéndose incorporados en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT). En consecuencia, las acciones urbanísticas adoptadas por estas entidades en las áreas comprendidas dentro de dichos Macroproyectos debían ser concertadas con el Gobierno Nacional.

Particularmente, la Corte resaltó que:

"Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POT dando prioridad a lo establecido en los MISN significa desconocer las funciones que el constituyente asignó a estas corporaciones administrativas en el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política. Por ello, la Corte considera que la norma demandada implica un vaciamiento de las competencias conferidas por el constituyente a los concejos, en la medida en que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando sometidos a las

³ Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996.

decisiones que el Gobierno Nacional incorpore en los MISN y frente a las cuales los POT quedarán subordinados⁴. -negrilla y subrayado fuera del texto -

Asimismo, la Corte advirtió que dicho vaciamiento de competencias también implicaba el desconocimiento de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución, toda vez que la norma no preveía mecanismos de coordinación en el ejercicio de estas atribuciones, sino que imponía una estructura jurídica de subordinación del ámbito local frente al nivel central. En este sentido, la Corte señaló que la determinación de los MISN desconocía igualmente el carácter participativo de la organización estatal previsto en el artículo 1º de la Constitución.

Con base en lo anterior, resulta evidente la similitud entre el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 —declarado inexecutable— y la resolución demandada. Por ello, la ratio decidendi de la Sentencia C-149 de 2010 resulta aplicable por analogía y como precedente en el análisis de la presente demanda. Al igual que en el caso de la norma declarada inexecutable, la Resolución 161 de 2024 vulnera la competencia de los concejos municipales para definir el uso del suelo, trasladando dicha atribución al nivel central.

(ii) Segundo, el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), además de definir los usos del suelo que las entidades territoriales deben adoptar, asumieron la competencia de crear e imponer la ruta y la oferta de programas que las entidades deberán desarrollar para implementar las APPA, lo que contradice la Constitución, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley 388 de 1997.

En particular, el artículo 6 de la resolución establece la creación de un Plan de Acción para la Producción de Alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), el cual será formulado por el Ministerio de Agricultura con base en los criterios de la UPRA y servirá como la hoja de ruta para las entidades del sector agropecuario:

“Artículo 6. Plan de acción para garantizar la producción de alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural construirá, con los criterios establecidos por la UPRA, un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, el cual constituirá la ruta y oferta de programas a desarrollar por las entidades del sector agropecuario, sin que el plan de acción constituya una determinante de ordenamiento territorial.

El Ministerio de Agricultura y la UPRA se arrogan competencias que no les han sido otorgadas por la ley, al establecer que dicho plan definirá la oferta de programas a desarrollar por las entidades del sector agropecuario, se está imponiendo una planificación centralizada que deja a las entidades territoriales en un rol meramente pasivo y de ejecución.

Más aún, la resolución demandada refuerza esta imposición al disponer en el documento técnico de la UPRA, que hace parte de la resolución demandada:

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

“Una vez declarada el APPA por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, este desarrollará con los criterios establecidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), un mecanismo denominado Plan de Acción, el cual será coordinado con las entidades territoriales que tengan competencias dentro de las áreas declaradas y protegidas. De la articulación del Plan de Acción para la implementación de las APPA y los PATR en los municipios PDET

En el caso de los municipios San Juan del Cesar y Fonseca, la oferta institucional que se incluya en el Plan de Acción para la implementación de las APPA deberá articularse teniendo en cuenta la priorización de iniciativas en el marco de la actualización e implementación de los PATR, aplicando los principios de concurrencia y coordinación’.”

Es decir, el Ministerio de Agricultura no solo determina unilateralmente la existencia de las APPA y el uso del suelo en las mismas, sino que, con base en los criterios fijados por la UPRA, diseñará el Plan de Acción, estableciendo la oferta institucional y la priorización de iniciativas en los municipios afectados. Esto se evidencia aún más en el caso de San Juan del Cesar y Fonseca, donde se impone que la implementación de las APPA debe articularse con los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

En consecuencia, esta disposición vacía de competencia a las entidades territoriales, reduciendo su margen de acción en la planificación productiva. Este modelo de planificación centralizada desvirtúa los principios de autonomía territorial y subsidiariedad, vulnerando el marco constitucional y legal que regula el ordenamiento territorial en Colombia.

(iii) Tercero, la Constitución establece que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales debe regularse mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial. Así lo dispone el artículo 288, que establece:

“Artículo 288°. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

La Constitución reservó las decisiones medulares sobre ordenamiento territorial a una ley orgánica, con el fin de asegurar un alto consenso político (por vía de un quórum calificado) y garantizar la unidad y coherencia en la definición de principios, la distribución de competencias y la organización territorial del Estado. De esta forma, asuntos como la asignación de facultades normativas a las entidades territoriales, los requisitos para la formación de nuevos departamentos, la creación de regiones, áreas metropolitanas y entidades territoriales indígenas, así como la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, no pueden ser regulados por leyes ordinarias, sino que requieren la tramitación y aprobación de una ley orgánica conforme al artículo 151 y 288 de la Constitución.

⁵ Documento metodológico UPRA de la Resolución 161 de 2024. Página 320.

Por lo que cualquier modificación en la estructura de competencias debe hacerse a través de este tipo de norma y no mediante un acto administrativo como la Resolución 161 de 2024.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que cuando un instrumento de regulación territorial impone nuevas restricciones a la autonomía de los municipios y distritos, estos deben estar fundamentados en una ley de mayor jerarquía, como una ley orgánica. En la sentencia C-273 de 2016, la Corte Constitucional determinó que cualquier regulación sobre ordenamiento territorial y usos del suelo debe tramitarse mediante una ley orgánica, dado que involucra el principio de autonomía de las entidades territoriales:

*“Estas garantías institucionales, tanto las de naturaleza sustantiva como las de tipo procedimental, **se ven reforzadas cuandoquiera que toquen competencias esenciales de las entidades territoriales. Una de estas competencias esenciales es la de reglamentar los usos del suelo dentro del territorio de la respectiva entidad**”.*

*De lo anterior es claro que las garantías institucionales se ven reforzadas en la medida en que **el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Más aún, las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurren competencias que tengan un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso.***

*En el presente caso, **la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes “regional, seccional o local” excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cubre expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica***⁶.

Lo anterior resulta fundamental, ya que, en su momento, el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 prohibió a las entidades territoriales excluir temporal o permanentemente la actividad minera. En este caso, el Ministerio de Agricultura prohíbe la actividad minera, comercial e industrial en las zonas declaradas como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) mediante la resolución demandada.

Por lo tanto, la Resolución 161 de 2024 fue expedida sin competencia legal, en clara vulneración de la Constitución, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la jurisprudencia. Al arrogarse facultades que no le han sido atribuidas por el ordenamiento, el Ministerio de Agricultura y la UPRA han incurrido en una extralimitación de funciones que afecta la validez del acto administrativo. Como lo ha señalado la jurisprudencia, la falta de competencia es una causal de nulidad evidente y debe ser el primer aspecto

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2016. Sentencia 25 de mayo de 2026. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

a analizar en un juicio de legalidad. En este caso, el acto administrativo desconoce la competencia exclusiva de las entidades territoriales para definir el uso del suelo, lo que hace imperativa su declaratoria de nulidad.

5.1.3 LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR.

La Resolución 161 de 2024, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incurre en la causal de nulidad por expedición irregular. Esta causal se configura cuando la administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad, así como cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para la formación del acto o la manera como éste debe presentarse⁷.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1981 de 2015, modificado por el Decreto 1609 de 2015, y en particular los artículos 2.1.2.1.13 a 2.1.2.1.21, la expedición de resoluciones por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional —como el Ministerio de Agricultura— debe observar las directrices generales de técnica normativa, las cuales tienen por objeto racionalizar la expedición de actos, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión normativa y garantizar un ordenamiento jurídico eficaz y coherente.

Entre los requisitos incumplidos se encuentra el deber de realizar consultas y someter a publicidad previa el proyecto de resolución, cuando por su naturaleza incida en derechos o intereses colectivos y genere efectos de regulación general sobre terceros, como es el caso de la Resolución 161 de 2024 al crear las denominadas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), lo cual implica una intervención directa sobre el uso del suelo en el territorio nacional, invadiendo competencias propias de los entes territoriales y afectando de manera general a propietarios y comunidades rurales y urbanas.

Pese a ello, no existe constancia pública de que el Ministerio hubiera cumplido con estos trámites previos esenciales:

- No se sometió a consulta pública el proyecto normativo, incumpliendo el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1609 de 2015, que ordena acreditar en la memoria justificativa la realización de la consulta y la valoración de las observaciones ciudadanas.
- No se presentó un estudio de viabilidad jurídica que evaluara la legalidad del acto y su impacto en las competencias de los municipios sobre el uso del suelo, conforme al artículo 2.1.2.1.7 del Decreto 1609 de 2015.

Todo lo anterior evidencia el desconocimiento de los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica, participación y transparencia, así como del principio de publicidad consagrado en los artículos 2 y 209 de la Constitución, en el artículo 3 numeral 9 y artículos 65 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Sentencia Del 11 de Julio de 2019.

En consecuencia, la Resolución 161 de 2024 fue expedida en forma irregular, por cuanto la administración no cumplió con los procedimientos de consulta, publicidad y motivación exigidos, afectando con ello la validez formal del acto administrativo y configurándose la causal de nulidad por expedición irregular.

5.1.3.1. IMPOSICIÓN DE UN PROCEDIMIENTO CENTRALIZADO PARA REGULAR EL USO DEL SUELO

Al examinar el procedimiento establecido por la UPRA para conformar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) se advierte una clara injerencia en las competencias constitucional y legalmente asignadas a los municipios y distritos, en particular respecto a la delimitación y clasificación del uso del suelo. La clasificación del suelo y la definición de los usos principales, compatibles, condicionados o prohibidos corresponde exclusivamente a los municipios y al Distrito, conforme al marco constitucional y legal que les otorga dicha facultad. De esta forma, cualquier procedimiento que, como el de la UPRA, se extralimite en la creación de directrices o lineamientos sin sustento legal, vulnera la autonomía territorial y configura una intromisión en competencias que la ley reserva a las entidades territoriales.

El procedimiento administrativo para la determinación de las APPA, que se crea por medio de la Resolución 161 de 2024 demandada, a través del documento metodológico de la UPRA se estableció en el numeral 8. En particular, el numeral 8.4.1.1 fija los **criterios para su identificación**⁸:

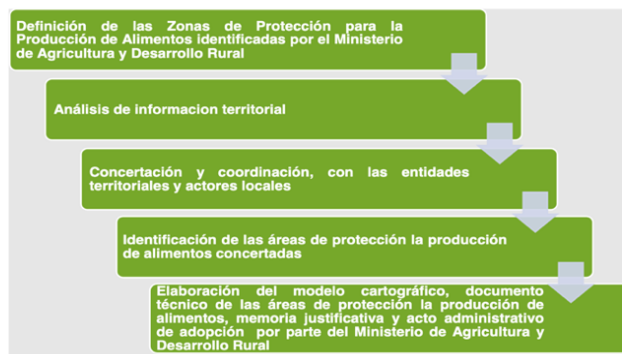
“A continuación, se presenta el proceso general para la identificación, planificación y gestión de las áreas de protección para la producción de alimentos APPA y su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

Es pertinente tener en cuenta que cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR adopte los lineamientos para la identificación de las APPA, el presente ejercicio deberá armonizarse con ese lineamiento.

En la Figura 11 se presenta el esquema del proceso metodológico general para la identificación de áreas de protección para la producción de alimentos -APPA”.

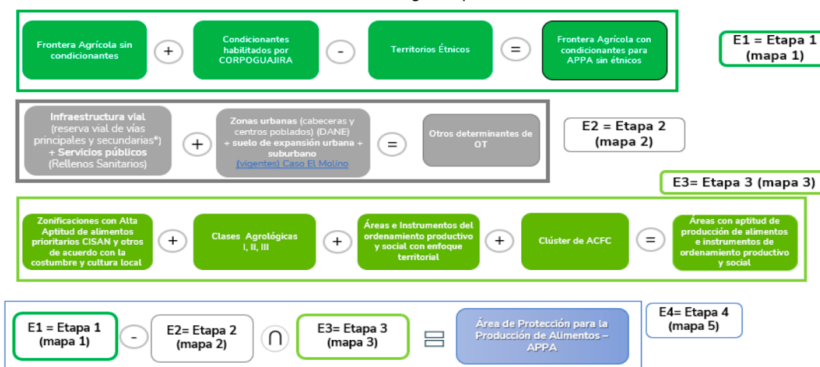
⁸ Documento metodológico UPRA de la Resolución 161 de 2024. Página 259.

Figura 11. Proceso metodológico general para la identificación de áreas de protección la producción de alimentos en Colombia



“Una vez definidas las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en el proceso desarrollado en los capítulos 1, 2 y 3 del presente documento, se debe surtir un proceso de concertación y coordinación con las entidades territoriales y actores locales, teniendo como resultado la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA. Estas nuevas áreas concertadas se acompañarán por parte del MADR, con el apoyo técnico de la UPRA, de una cartografía, la memoria justificativa y un acto administrativo de adopción”⁹.

Ilustración 22. Proceso cartográfico para identificar el APPA



Fuente: Elaboración propia (UPRA, 2024).

En el mismo documento, el numeral 10.11, titulado **“Lineamientos sobre la concurrencia y coordinación de las entidades a escala nacional”**, establece el procedimiento a seguir una vez declaradas las APPA.

Una vez declarada el APPA por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, este desarrollará con los criterios establecidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), un mecanismo denominado Plan de Acción, el cual será coordinado con las entidades territoriales que tengan competencias dentro de las áreas declaradas y protegidas De la articulación del Plan de Acción para la implementación de las APPA y los PATR en los municipios PDET.

⁹ Resolución 230 de 2023, Documento metodológico UPRA. Página 50 de 70.

En el caso de los municipios San Juan del Cesar y Fonseca, la oferta institucional que se incluya en el Plan de Acción para la implementación de las APPA deberá articularse teniendo en cuenta la priorización de iniciativas en el marco de la actualización e implementación de los PATR, aplicando los principios de concurrencia y coordinación¹⁰.

- Los plazos y términos: Los plazos para la creación y evaluación de las APPA fueron establecidos en las resoluciones expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por un lado, el artículo 4 de la Resolución 230 de 2023 fijó un plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la expedición de dicho acto administrativo, para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinara las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) a partir de la Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA). No obstante, este término fue prorrogado en tres ocasiones mediante las Resoluciones 388 de 2023, 011 de 2024 y 98A de 2024 (Anexos 3, 4 y 5), lo que evidencia la falta de certeza y planeación en la implementación de estas áreas.
- Seguimiento y evaluación de las APPA: el artículo 4 de la resolución demandada establece que el seguimiento y evaluación de las APPA será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con la UPRA, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 4. Seguimiento y evaluación. El seguimiento de las APPA será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien, junto con la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), evaluará 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 requiera.”

Estos plazos reflejan una planificación incierta en la creación de las APPA, a discreción de la UPRA y el Ministerio de Agricultura y un mecanismo de seguimiento cuya aplicación queda a la arbitrariedad del Ministerio, sin parámetros claros que garanticen su efectividad. Esta situación tiene su origen justamente en la falta de normativa aplicable al respecto en la que, en cumplimiento de normas preexistentes, se defina la metodología para causar determinantes de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la importancia que estas revisten en torno a las facultades expresas que tienen los consejos municipales y las comunidades afectadas.

- Los efectos sobre los derechos adquiridos y las zonas previamente constituidas: mediante la resolución demandada, también se reguló lo referente a los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas en el artículo 5, el cual establece lo siguiente:

Artículo 5. Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas.
La declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) implica la imposibilidad de desarrollar, dentro de su delimitación, usos diferentes a los previstos en la zonificación establecida en la presente declaratoria, sin perjuicio de los derechos adquiridos, conforme al artículo 58 de la Constitución Política de 1991 y demás situaciones jurídicas consolidadas dentro del marco legal vigente.

¹⁰ Ibidem. P. 320.

- El artículo 6 establece la creación de un Plan de Acción para la Producción de Alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicho plan deberá ser construido con los criterios establecidos por la UPRA y servirá como la ruta y oferta de programas, que deberán desarrollar las entidades del sector agropecuario:

“Artículo 6. Plan de acción para garantizar la producción de alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural construirá, con los criterios establecidos por la UPRA, un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, el cual constituirá la ruta y oferta de programas a desarrollar por las entidades del sector agropecuario, sin que el plan de acción constituya una determinante de ordenamiento territorial.”

A través de esta disposición, se impone al Ministerio de Agricultura la obligación de diseñar una estrategia específica para la producción de alimentos en las APPA, lo que implica una intervención directa del Gobierno Nacional en la planificación productiva de estos territorios. Además, al disponer que los criterios para su formulación serán establecidos por la UPRA, se otorga a esta entidad un papel central en la definición de los lineamientos que regirán la actividad agropecuaria en estas áreas, sin que esta competencia le haya sido asignada por ley.

Así mismo, el artículo impone a las entidades del sector agropecuario la ejecución de los programas definidos en este plan, ya que lo establece como la ruta que deberán seguir. En consecuencia, esta disposición configura un esquema de planificación centralizada que limita la autonomía de las entidades territoriales y de los actores productivos locales, en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y las actividades económicas que pueden desarrollarse en su territorio.

- Por otro lado, el documento metodológico de la UPRA, que se entiende incorporado a la Resolución 161 de 2024 y sirvió como fundamento para la declaratoria de las APPA contiene disposiciones que vulneran directamente la autonomía territorial de los municipios. En particular, la Sección 10, titulada “*Lineamientos para la implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)*” impone directrices a los entes territoriales a tal punto que las entidades territoriales deben implementar las órdenes del Ministerio, más no regular el uso del suelo.

El numeral 10.2, denominado “*Lineamientos para la producción de alimentos en la APPA*” establece que deberá elaborarse un Plan de Agrologística de La Guajira, el cual será formulado por la UPRA. Para su construcción, los municipios deberán proveer insumos en las etapas de caracterización y formulación, ajustándose a las apuestas productivas definidas en los planes de desarrollo departamental y municipal. Adicionalmente, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) será la encargada de redelimitar los distritos de adecuación de tierras y de formular Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), mientras que la UPRA asumirá la formulación del Plan Departamental del Riego para La Guajira.

Por su parte, el numeral 10.4, titulado “*Lineamientos para el ordenamiento social de la propiedad rural*”, impone a los municipios la obligación de estudiar y promover beneficios tributarios, en especial sobre

el impuesto predial, para los predios declarados como APPA y que sean utilizados para producción agropecuaria.

Así mismo, se establece que los municipios promoverán un sistema tarifario de carga diferencial para usos restringidos o prohibidos en la APPA, conforme al esquema legal autorizado por la Ley 1450 de 2011. Incluso, se les ordena analizar la posibilidad de implementar un régimen diferencial tarifario para los predios que no estén siendo usados para producción alimentaria, con el fin de desincentivar la ociosidad de la tierra y la alta concentración de la propiedad. Además, los municipios deberán estudiar la aplicación de instrumentos de financiación del suelo rural, como la contribución de valorización y la plusvalía, en los predios ubicados dentro de las áreas declaradas como APPA.

El numeral 10.7, titulado *“Lineamientos para la incorporación de las APPA en los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial”* ordena a los municipios incluir las APPA en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT). Para ello, deberán formular estrategias, definir programas de inversión y adoptar medidas regulatorias que prioricen el desarrollo agropecuario en estas áreas. Además, se les exige incorporar las APPA en la visión de desarrollo municipal, establecerlas como objetivo estratégico de sus territorios, y formular políticas dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria y fortalecer la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

A nivel de planeación e inversión, se impone a los municipios la obligación de incluir en sus Planes de Inversión programas y proyectos estratégicos para la gestión y consolidación de las APPA. Entre estas acciones se encuentran la promoción de investigación y transferencia de tecnología agrícola, la identificación de oportunidades de mercado para productos agropecuarios, y la priorización de inversiones en riego y extensión agropecuaria.

En el caso del departamento de La Guajira se ordena que, en la elaboración de su Plan de Ordenamiento Departamental (POD), incorpore las APPA como determinantes del ordenamiento territorial, lo que implica su inclusión en la visión territorial, el Modelo de Ordenamiento Territorial Departamental (MOT) y la planificación de suelos de protección. También se le exige definir directrices para la ocupación y uso del suelo en las APPA, establecer categorías de desarrollo restringido para evitar su transformación y formular planes de intervención rural para la consolidación de estas áreas.

Se ordena, además, que los municipios prohíban la clasificación de suelos urbanos, de expansión urbana o de desarrollo restringido en las APPA, impidiendo cualquier otro tipo de desarrollo en estos territorios. Asimismo, se les impone la obligación de identificar y mitigar los impactos de los usos urbanos y de expansión en las APPA, restringiendo la construcción de infraestructuras que puedan afectar la producción de alimentos.

Desde el punto de vista económico, los municipios deberán diseñar programas de inversión en infraestructura agropecuaria y mecanismos de seguimiento y evaluación de la implementación de las APPA en sus POT. Incluso se exige que los concejos municipales presenten reportes anuales y cuatrienales sobre la ejecución de estas políticas, lo que representa una intervención directa en sus competencias normativas y funcionales.

Adicionalmente, el numeral 10.10 del documento metodológico impone lineamientos específicos para regular la actividad minera dentro de las APPA. Según este numeral, la minería deberá regirse por lo previsto en la resolución que acompaña el documento. En particular, se establecen acciones de cierre para proyectos de minería e hidrocarburos en las APPA, ordenando el desarrollo de estrategias de reconversión productiva en el área de influencia del proyecto, la implementación de una estrategia de articulación con actividades agropecuarias, y la identificación de acciones que impulsen la economía circular y los encadenamientos productivos.

Estas disposiciones desconocen que la regulación de la actividad minera es una competencia exclusiva de la Nación y que cualquier restricción sobre derechos adquiridos en esta materia debe estar contenida en una norma con rango de ley, no en una resolución administrativa. Además, la imposición de lineamientos para el cierre de proyectos mineros y su sustitución por actividades agropecuarias vulnera el principio de seguridad jurídica, pues modifica las condiciones bajo las cuales fueron otorgadas las licencias mineras.

Síntesis de las imposiciones a las entidades territoriales:

Numeral	Descripción	Imposiciones a las Entidades Territoriales
10.2	Lineamientos para la producción de alimentos en la APPA	Los municipios deberán proveer insumos en las etapas de caracterización y formulación, ajustándose a las apuestas productivas definidas en los planes de desarrollo departamental y municipal.
10.4	Lineamiento para el ordenamiento social de la propiedad rural	Impone a los municipios la obligación de estudiar y promover beneficios tributarios, en especial sobre el impuesto predial, para los predios declarados como APPA y que sean utilizados para producción agropecuaria. Así mismo, establece que los municipios promoverán un sistema tarifario de carga diferencial para usos restringidos o prohibidos en la APPA, conforme al esquema legal autorizado por la Ley 1450 de 2011.
10.7	Lineamientos para la incorporación de las APPA en los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial	Incorporación de las APPA en los POT, PBOT y EOT. Definición de directrices para su protección y uso. Incorporación en los planes de inversión, programas y proyectos estratégicos. Armonización con las clases y categorías del suelo rural.
10.8	Lineamientos para áreas de desarrollo restringido en el ordenamiento territorial	Planificación de centros poblados rurales (CPR) como núcleos de servicios agropecuarios. Definición de usos y desarrollo de programas de apoyo a la producción agropecuaria en los instrumentos de ordenamiento territorial.

10.10	Lineamientos para otras actividades económicas en las APPA	En particular, se establecen acciones de cierre para proyectos de minería e hidrocarburos en las APPA, ordenando el desarrollo de estrategias de reconversión productiva en el área de influencia del proyecto, la implementación de una estrategia de articulación con actividades agropecuarias y la identificación de acciones que impulsen la economía circular y los encadenamientos productivos.
-------	--	--

Conclusión del argumento: la Resolución 161 de 2024 fue expedida en desconocimiento del procedimiento y la participación territorial.

Así pues, la construcción del procedimiento y la regulación en la resolución demandada debía atender a la necesidad de armonizar los principios de autonomía de las entidades territoriales y Estado unitario para que de manera conjunta resolvieran si procedía o no excluir transitoria o permanentemente porciones del territorio de la actividad minera, comercial e industrial. Así mismo, si correspondía a la voluntad de los consejos municipales, que la dedicación del territorio afectado fuera únicamente para la producción de alimentos, y no hubiera lugar a otros usos agrícolas, permitidos en suelo rural pero diferentes del cultivo de alimentos.

Visión que de lejos tampoco fue advertida por el Gobierno al expedir la Resolución 161 de 2024, toda vez que fue planteada para que la decisión de adoptar las áreas de producción de alimentos dependiera de manera exclusiva del ejercicio de la potestad discrecional que ejerciera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dado que es éste quien, como quedó ilustrado, de manera unilateral determinó los usos del suelo, la participación residual de las entidades territoriales, los plazos y el seguimiento.

Bajo esas premisas, siendo que no se observaron las formas ni la competencia para la creación de un necesario procedimiento que armonice los intereses locales y nacionales, es evidente que tampoco se cumplieron los requerimientos sustanciales, anulando el principio de autonomía de las entidades territoriales y el artículo 288 de la Constitución, que exige que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Lo que se creó en el acto censurado fue una actuación administrativa en la que finalmente se impone la última autoridad sobre las necesidades territoriales.

5.1.3.2. SE SUSTENTA EN UNA FIGURA INEXISTENTE: LA ZPPA DECLARADA MEDIANTE RESOLUCIÓN 230 DE 2023

La Resolución 161 de 2024, hoy demandada, encuentra su origen directo en la Resolución 230 de 2023, mediante la cual el Ministerio declaró la primera Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) en La Guajira. Esta figura, sin sustento legal alguno, fue creada al margen de la ley y sin que exista en el ordenamiento jurídico colombiano una norma que autorice al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ni a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) a delimitar zonas con efectos vinculantes sobre el uso del suelo y el ordenamiento territorial.

En efecto, la Resolución 230 de 2023 introdujo de facto una figura nueva -las ZPPA- con un impacto directo sobre la autonomía territorial de los municipios y sobre los derechos de los propietarios de tierras. Lejos de ser una herramienta técnica de análisis, las ZPPA fueron concebidas como una etapa previa y obligatoria a la declaratoria de las APPA, imponiendo desde su identificación restricciones materiales sobre el uso del suelo, bajo el argumento de proteger la producción de alimentos. Sin embargo, ni la Ley 2294 de 2023 ni ninguna otra norma legal vigente autoriza al Ministerio o a la UPRA para declarar tales zonas ni para imponerlas como determinantes obligatorios de planificación territorial.

La UPRA, en el documento técnico que soporta dicha resolución, dejó claro que el propósito de las ZPPA era vinculante y obligatorio para los municipios, al señalar expresamente:

“Incorporación en el Modelo de Ocupación Territorial de los Planes de Ordenamiento Territorial: En los Modelos de Ocupación Territorial deberán incluirse las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional hasta tanto sean declaradas las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos”. -Subrayas fuera de texto-

En el propio documento técnico que acompaña la Resolución 230, se afirma que los Modelos de Ocupación Territorial de los municipios “deberán incluir” las ZPPA mientras se declaran las APPA:

“Los entes territoriales que hacen parte de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional usarán como insumo para su planificación de corto, mediano y largo plazo estas zonas en caso que no sean aún adoptadas las Áreas de Protección de la Producción de Alimentos, las cuales deberán incorporarse en sus respectivos modelos de ocupación territorial y además serán la base para definir y desarrollar proyectos en función de los objetivos relacionados con alcanzar el cumplimiento del derecho constitucional a la alimentación por parte de los habitantes tanto de la región objeto del ámbito de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos y a nivel nacional.” -Subrayas fuera de texto-

Estas afirmaciones demuestran con claridad que los municipios no pueden desconocer las ZPPA ni tratarlas como un insumo meramente orientador. Se ven obligados a incorporarlas en sus instrumentos de planeación, alterando su competencia constitucional para definir el uso del suelo. La incorporación de las ZPPA no es opcional; por el contrario, genera efectos jurídicos concretos que restringen la autonomía territorial y reconfiguran competencias asignadas exclusivamente a las entidades locales.

La obligación de incluir las ZPPA en los Modelos de Ocupación Territorial y de emplearlas como base para la planificación implica que los municipios deben modificar sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), sus estrategias de desarrollo y sus decisiones sobre uso del suelo, aun cuando las

¹¹ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA - 2023). Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la región sur del Departamento de la Guajira para la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos- APPA. Sección 5.1.1. Lineamientos generales del ordenamiento territorial relacionados con las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional (página 47.). Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/PR%20ZPPA.pdf>.

¹² Ibidem. p. 47. “Articulación con los instrumentos de planeación departamental y municipal”

APPA no hayan sido formalmente declaradas. Esto configura una afectación directa de las competencias constitucionales municipales y vulnera, entre otros, los artículos 287, 288 y 313 de la Constitución.

Adicionalmente, la Resolución 230 delimita expresamente los usos permitidos dentro de las ZPPA, señalando que:

“Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional hacen parte del suelo rural en los términos definidos en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997, por ende estas áreas son terrenos no aptos para el uso urbano, y en ellas no se podrá definir suelos de expansión, ni categorías de desarrollo restringido en la medida que contribuyen a la seguridad, soberanía alimentaria y derecho humano a la alimentación y por su destinación, sus usos podrán ser agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas”¹³. -Subrayas fuera de texto-

Así, se impone una regulación del uso del suelo con efectos generales, sin que exista una norma legal que habilite al Ministerio o a la UPRA para adoptar este tipo de restricciones. Estas actuaciones, al margen del procedimiento administrativo regular, vulneran los principios de legalidad, coordinación, participación y reserva de ley.

En consecuencia, la Resolución 161 de 2024 está viciada desde su origen. Se fundamenta en una figura -las ZPPA- inexistente en el derecho colombiano, creada sin competencia, sin base legal y con efectos jurídicos inconstitucionales. La nulidad del acto no se justifica únicamente por sus efectos materiales, sino también por su origen irregular y procedimental. La APPA fue construida sobre una base normativa sin sustento legal, que condiciona indebidamente la autonomía municipal y desnaturaliza el principio de legalidad. Por tanto, procede su anulación por haber sido expedida con base en una figura jurídica inconstitucional, irregular e inexistente.

5.1.3.3. EXPEDICIÓN SIN LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LA COMUNIDAD, VULNERANDO EL DEBIDO PROCESO.

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y determinan el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que la Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7 constitucionales, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un

¹³ Ibidem p. 46.

elemento *identificador de la esencia y determinador del desarrollo práctico* del régimen territorial previsto por la Constitución.

La participación representativa es el instrumento que permite legitimar las disposiciones de la norma de normas para permitir la unidad nacional, en un marco jurídico, democrático y participativo. Dicha representatividad implica no solo la aceptación a ciegas de los representados, de las decisiones de los actos propios del gobierno, sino que la forma en que éste las adopta reviste ciertos procedimientos y formalidades que permiten la injerencia de la opinión de las mayorías, siempre en el marco de la garantía de los derechos de los asociados.

Pese a lo mencionado, el derecho fundamental a la participación fue abiertamente desconocido en la Resolución 161 de 2024, al no darse oportunidad a los habitantes del territorio, directamente o través de los representantes locales elegidos por ellos, de expresar sus deseos e intereses frente al desarrollo de actividades mineras, comerciales o industriales sino que las mismas, con todo el impacto económico y social que implican quedan al arbitrio de la autoridad central. Así mismo, se resalta que el acto administrativo demandado no prevé ningún mecanismo de participación para la comunidad, se reduce a aceptar o negar comentarios en el SUCOP.

La Corte Constitucional ha señalado que se debe permitir la participación de los municipios en la determinación de aspectos como:

i) los fines que la exclusión de la actividad de exploración y explotación minera en determinadas áreas del territorio busque alcanzar; ii) las causas y condiciones que determinan que un área del territorio se declare como zona excluida de esta actividad; iii) la forma en que cada uno de los niveles competenciales participen en el proceso de creación normativa; iv) las funciones específicas que uno y otro nivel tendrá en ejercicio de dicha competencia; y v) los parámetros que deban cumplir los procedimientos que se creen para declarar una zona excluida de la actividad minera¹⁴.

"Los municipios y distritos afectados por dicha decisión participen de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos, expresada a través de sus órganos de representación, sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

La implementación de esta decisión hace necesaria la creación de elementales criterios de coordinación que son indispensables siempre que existen niveles concurrentes en el ejercicio de alguna competencia de naturaleza pública. Se requiere una regulación en acuerdo con los mandatos de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución– y, por consiguiente, que asegure la adecuada realización del principio de autonomía territorial, contenido constitucional que, precisamente, es el que busca protegerse en el caso que estudia la Corte.¹⁵"

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Esta deficiencia era previsible, ya que, como se ha demostrado, no existe una ley que establezca criterios jurídicos y democráticos para regular la actuación de la administración en la delimitación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) sino que el procedimiento administrativo para declararlas fue creado por el Ministerio de Agricultura. En este contexto, la comunidad fue reducida a una simple referencia en documentos administrativos, sin que su voz fuera realmente considerada en la determinación de estas áreas.

Aunque el documento técnico menciona estrategias de "coordinación", "socialización" y "difusión", las comunidades y las autoridades locales no fueron actores activos en la identificación de las APPA, sino meros receptores de información ya definida por entidades nacionales. La Tabla 60 del documento técnico (como se evidencia en la imagen) muestra que la identificación de las APPA se realizó exclusivamente a partir de información proporcionada por ministerios, agencias nacionales y entidades técnicas del orden central, mientras que a las alcaldías y la Gobernación de La Guajira únicamente se les asignó un papel secundario de "coordinación y difusión"¹⁶:

Tabla 60. Relación de actores para la identificación de APPA sur de La Guajira

Tipología de actores	Detalle	Identificación	Estrategia de participación
Institucional, APPA	Entidades vinculadas a la identificación de la determinante de ordenamiento territorial de primer y segundo nivel.	- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - Agencia Nacional de Tierras - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Regional Corpoguajira - Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	Coordinación, concertación
Institucional, Ordenamiento Territorial, información	Entidades asociadas a las determinantes de ordenamiento territorial (OT) de los demás niveles y que generen o recopilen información de estas de los niveles siguientes (3°, 4°, 5°, 6°)	- Ministerios de Salud y Protección Social, de Transporte, de Defensa Nacional, de Comercio, de Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Minas y Energía, de Cultura, de TIC - Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) - Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) - Servicio Geológico Colombiano (SGC) - Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) - Agencia Nacional de Minería (ANM)	Coordinación
Institucional, información de utilidad pública e interés social	Entidades asociadas que promueven, planifican políticas y planes para asuntos de utilidad e interés social, que generen y recopilen información	Ministerio de Minas y Energía	Coordinación
Institucional, territorial	Entidades territoriales que deben tener en cuenta las determinantes del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en la elaboración y adopción de sus planes de OT	- Gobernación de La Guajira - Alcaldía de Distracción - Alcaldía de San Juan del Cesar - Alcaldía de Villanueva - Alcaldía de Urumita - Alcaldía de El Molino - Alcaldía de Hatonuevo - Alcaldía de Barrancas - Alcaldía de Fonseca - Alcaldía de La Jagua del Pilar - Dependencias de la alcaldía a cargo de las temáticas, agropecuario, ambiental y de Ordenamiento Territorial	Coordinación, difusión

¹⁶ UPRA "Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira. Municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo del departamento de La Guajira. UPRA.". Tabla 60. Página, 170 y 171.

Así mismo, la categoría "Institucional, territorial, civil, social, gremial y comunidad en general", que agrupa a actores civiles y sociales de los municipios afectados fue considerada únicamente bajo la estrategia de socialización y difusión, sin garantizar su incidencia en la identificación ni delimitación de las áreas protegidas. Esto evidencia que las comunidades locales no participaron en la toma de decisiones, sino que únicamente recibieron información después de que las determinaciones ya habían sido adoptadas:

Tipología de actores	Detalle	Identificación	Estrategia de participación
Territorial, civil, social, gremial y comunitario	Actores civiles, sociales o comunitarios, gremios, organizados o no, cuya actividad productiva, residencia o representatividad se encuentra asociada a la ruralidad.	Listado de actores vinculados relacionado en anexos. Sistematización de socializaciones	Socialización, difusión
Institucional, sectorial	Entidades que desempeñen acciones o intervengan en el territorio rural	• Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (UARIV) • Departamento de Prosperidad Social (DPS) • Agencia de Renovación del Territorio (ART) • Agencia de Desarrollo Rural (ADR), entre otras	Difusión
Comunidad en general	Actores organizados o no, que no desarrollan actividades en la ruralidad o no poseen propiedad en la ruralidad, interesados en la temática	Población rural y urbana de los municipios intervenidos	Difusión

Fuente: Elaboración propia. Equipo Social UPRA (2024).

La declaratoria de las APPA, al haberse realizado sin la participación de los municipios y sin consulta previa sobre los usos del suelo compatibles, restringidos o prohibidos, desconoce el mandato legal y jurisprudencial que atribuye a las entidades territoriales la competencia exclusiva para definir estos usos en sus planes de ordenamiento territorial. Además, vulnera los principios de publicidad, participación y seguridad jurídica, generando un acto administrativo carente de legitimidad y eficacia frente a los derechos y competencias municipales como se explica a continuación:

- Sobre el principio de participación y el deber de consultar a las entidades territoriales y a la ciudadanía, la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)- en su artículo 8º, numeral 8º, establece:

“La publicidad de los proyectos específicos de regulación que se pretendan adoptar, a través de su publicación en la página electrónica de la entidad correspondiente, por un término razonable que permita a los interesados expresar opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. En la memoria justificativa de la regulación se dejará constancia del resultado de esta participación.”

El Decreto 1981 de 2015, modificado por el Decreto 1609 de 2015, también establece en su artículo 2.1.2.1.13 - Deber de consultar:

“Cuando la Constitución y la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual a la memoria justificativa deberá anexarse la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite.”

Y en el artículo 2.1.2.1.14 - Publicidad, señala:

“Cuando de conformidad con la ley deba someterse a consideración del público la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición, a la memoria justificativa se anexará también la constancia del cumplimiento de esa obligación y se incluirá el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que se hubieren presentado.”

El Consejo de Estado en la Radicación 11001-03-06-000-2016-00066-00 (2291), de septiembre 14 de 2016, precisó:

“La participación ciudadana en el proceso de toma de las decisiones de la Administración encuentra reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico colombiano a nivel constitucional, legal y administrativo (...) La importancia de la intervención del ciudadano en la determinación de la voluntad de la administración ha dado lugar a la democratización de la acción administrativa, en virtud de la cual el ciudadano no se limita a tener un papel pasivo dentro del marco de la actividad administrativa, sino que por el contrario, asume un rol activo en la determinación de las políticas públicas.”

Así mismo el Consejo de Estado determinó el fundamento legal y constitucional de garantizar la efectiva participación de la siguiente forma:

*La participación ciudadana en el proceso de toma de las decisiones de la Administración encuentra reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico colombiano a nivel constitucional, legal y administrativo. Fundamento constitucional: En esta dirección, las disposiciones de la Carta Política de 1991 que reconocen y promueven dicha participación son: i) El artículo 1° que establece que nuestro país es un Estado social de derecho, organizado como una república “democrática, participativa y pluralista”; ii) El artículo 2° que identifica como uno de los fines del Estado el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación”; iii) El numeral 2° del artículo 40, en virtud del cual se establece que todo ciudadano tiene derecho a tomar parte en diferentes formas de participación democrática; iv) El artículo 78 que ordena al Estado garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les atañen; v) El artículo 79 que garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que les afecten; vi) El artículo 103 que establece los distintos mecanismos de participación de los ciudadanos y señala el deber del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones de distinta índole con el propósito de que tomen parte en instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Fundamento legal: A nivel legal se consagran distintas normativas que reconocen el derecho de los ciudadanos a participar. Entre estas se destacan las siguientes: a) Ley 21 de 1991 que incorpora la consulta con comunidades étnicas, b) Ley 99 de 1993 que establece la consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes, c) Ley 182 de 1995 que ordena la publicación de proyectos de actos de carácter general de competencia de la ANTV, d) **Ley 388 de 1997 que dispone la consulta ciudadana dentro del proceso de adopción del plan de ordenamiento territorial**, e) **Ley 489 de 1998 que autoriza a las entidades y organismos de la Administración Pública a adelantar las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil en la formulación de la gestión pública**, f) Ley 1150 de 2007 que ordena la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones y de los estudios y documentos previos que sirvieron para su elaboración, g) Ley 1480 de 2011 que reconoce como uno de los derechos de los consumidores y usuarios el ser oídos en el estudio de las decisiones administrativas y legales que los afectan y h) **Ley 1757 de 2015 que tiene como objeto promover, proteger y garantizar el derecho de los***

ciudadanos a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural de la Nación. [...]

En este sentido, la imposición de las APPA sin participación y coordinación con las entidades territoriales, y sin cumplir con los deberes de consulta y publicidad contraviene también los principios establecidos en el artículo 2º de la Constitución, que dispone como fin esencial del Estado:

“Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.”

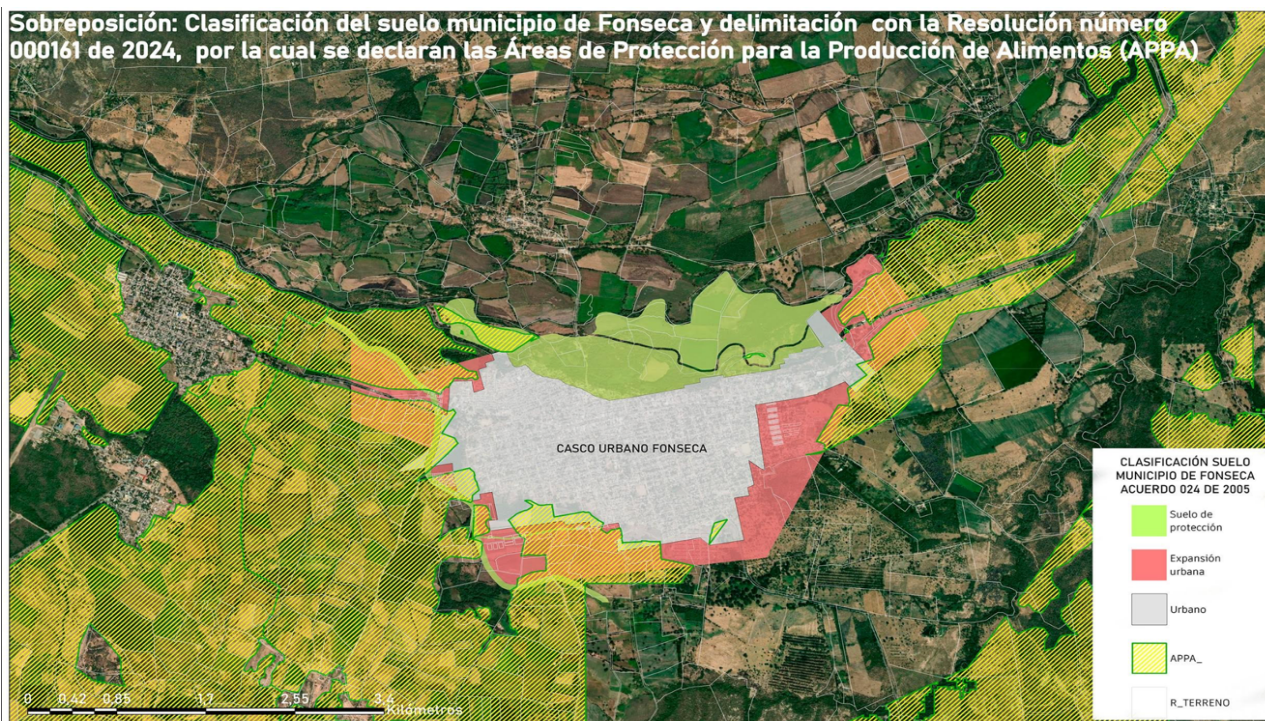
Finalmente, en materia de competencias y autonomía territorial, el artículo 21 de la Ley 1454 de 2011 establece que uno de los objetivos de la legislación territorial es:

“Promover una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial (...) y el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.”

La declaratoria de las APPA, al haberse realizado sin garantizar la participación efectiva de las entidades territoriales y sin cumplir los deberes de consulta y publicidad previstos en la ley, desconoce el alcance de los principios constitucionales de participación democrática y seguridad jurídica. Esta omisión resulta especialmente grave al imponer, de manera unilateral, usos del suelo que son competencia de las entidades territoriales.

5.1.3.4. EVIDENCIA CONCRETA DE LA AFECTACIÓN A LOS MUNICIPIOS: CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y TERRITORIALES DERIVADAS DE LOS VICIOS DE NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024

El caso del municipio de Fonseca ejemplifica claramente esta afectación, ya que la delimitación de la APPA se sobrepone a sectores urbanos y áreas de expansión previamente establecidas en el ordenamiento territorial municipal:



En este sentido, es evidente que, no se tuvo en cuenta la infraestructura preexistente ni las particularidades de cada territorio, pues no hubo la debida coordinación con las autoridades locales responsables de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Por consiguiente, las APPA declaradas, terminan superponiéndose a las áreas urbanas y de expansión definidas localmente, lo que vulnera la autonomía municipal al imponer restricciones y lineamientos que no se ajustan a las realidades y necesidades de cada territorio.

La falta de coordinación es tal, que al momento de declarar las APPA, la información utilizada correspondía al año 2022, según lo señalado por la UPRa en su documento metodológico:

“Teniendo en cuenta la ausencia de cartografía y la desactualización de los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios priorizados (exceptuando al municipio de El Molino), se tomó la información cartográfica de centros poblados proveniente del marco geoestadístico del DANE con vigencia 2022. No obstante lo anterior, se excluyen de las APPA los suelos urbanos, de expansión urbana, suburbanos y áreas de vivienda campestre que al momento de la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) se encontraron como situaciones jurídicas consolidadas”¹⁷.

Esto genera, además, una situación de inseguridad jurídica, ya que se prohíbe expresamente la coexistencia del suelo urbano dentro de estas áreas:

¹⁷ Documento metodológico UPRa de la Resolución 161 de 2024. Página 233.

"Las APPA se consideran no aptas para el uso urbano, es decir, no se podrán definir suelos urbanos, de expansión, ni categorías de desarrollo restringido sobre ellas"¹⁸.

En conclusión, la Resolución 161 de 2024 constituye un acto administrativo viciado de nulidad por su expedición irregular, al haber sido proferida en contravención abierta de los procedimientos y principios que rigen la actuación administrativa en un Estado Social de Derecho. Su origen en la ilegítima Resolución 230 de 2023, sumado a la ausencia de consulta previa, participación efectiva de las entidades territoriales y de las comunidades, así como la falta de motivación y publicidad, vulnera de manera directa los principios de legalidad, publicidad, participación democrática, y el núcleo de la autonomía territorial garantizada constitucionalmente.

5.2. CARGOS ESPECÍFICOS POR VICIOS QUE HACEN NECESARIO LA NULIDAD PARCIAL DE LA RESOLUCIÓN 161 DE 2024.

5.2.1. CARGO DE NULIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 3 QUE IMPONE EL USO DEL SUELO. VULNERA EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AL REGULAR LOS USOS DEL SUELO (VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1, 101, 102, 287 Y 288 CONSTITUCIONAL).

El artículo 3 de la resolución demandada vulnera la autonomía territorial al imponer los usos del suelo y la adopción de estrategias de desarrollo económico, social e industrial, subordinándolas a las decisiones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así mismo, desvirtúa el principio de Estado descentralizado, al desconocer los principios de coordinación y concurrencia, cuya aplicación es exigida por la Constitución y la Ley Orgánica 1454 de 2011.

La Constitución estableció en su artículo 1 que el Estado colombiano está organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este mandato constitucional se complementa entre otros, con el artículo 287 superior, que indica que las "entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses" en virtud de lo cual tienen derecho, entre otros, a: (i) gobernarse por autoridades propias y, (ii) ejercer las competencias que les correspondan. Aunado a lo anterior, el artículo 311 constitucional señala que es competencia de los municipios "ordenar el desarrollo de su territorio". En esta misma línea, se destaca que el artículo 313 constitucional en su numeral 7, expresamente reconoce como una competencia de los concejos la reglamentación de los usos del suelo.

Así mismo la Constitución reconoce como elemento central del ordenamiento territorial, la autonomía de las entidades territoriales en los artículos 281, 288, 311 y 313, lo cual está representado en la expresa distribución de competencias para la reglamentación de los usos del suelo. La Corte Constitucional ha reconocido entre otras, en la sentencia C-189 de 2019, que como elementos centrales de la autonomía territorial se incluyen: a) el autogobierno de las autoridades locales en la toma de decisiones; b) el ejercicio de las competencias exclusivas en la regulación del uso del suelo y, c) la administración en la propia jurisdicción de los recursos y el territorio.

¹⁸ Ibidem. Página 288.

En tal sentido, las entidades territoriales cuentan con una cláusula general de competencia en materia de regulación del uso del suelo, por lo tanto, imponer por parte de una entidad nacional los usos prohibidos y permitidos del suelo, sobre el ordenamiento territorial de los municipios, sin la participación de tales entidades territoriales, desconoce el núcleo esencial de la autonomía territorial y por ende, las competencias territoriales expresamente asignadas en la Constitución.

La resolución demandada, en el artículo 3 citado anteriormente, reglamentó los usos permitidos y prohibidos en los 8 municipios afectados, vaciando de competencia a las entidades territoriales y eliminado con ello su autonomía territorial. Por lo que desplaza las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de la regulación de los usos del suelo, asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos. Lo que significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Constitución.

Esto implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no participan en las etapas de formulación y adopción de las APPA, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore y a las cuales quedarán subordinados los POTs.

La Ley orgánica de ordenamiento territorial, 1454 de 2011, indica como competencias de la Nación la definición de la política general de ordenamiento del territorio y de los principios básicos de buen gobierno, en tanto que a los entes territoriales —en especial municipios y distritos— les compete regular los usos del suelo mediante sus planes de ordenamiento territorial. Además, la misma ley impulsa formas de asociación y cooperación territorial, promoviendo la descentralización y la asignación de recursos para la ejecución de funciones transferidas.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido la relevancia de la autonomía territorial en la reglamentación de los usos del suelo. Ha señalado que excluir a los municipios y distritos de decisiones fundamentales sobre el uso del suelo resulta contrario al principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 288 de la Constitución. En particular, ha advertido que cualquier regulación que impida la participación de los concejos en la decisión sobre el uso del suelo vulnera su derecho a gobernarse por autoridades propias (art. 287, numeral 1) y su función específica de reglamentar los usos del suelo en el municipio (art. 313, numeral 7):

*“En este contexto, **para la Sala no existe duda del gran impacto que la actividad minera puede tener en la función de ordenamiento del territorio y, adicionalmente, en la reglamentación que los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales.** Por consiguiente, y en armonía con lo concluido anteriormente, una lectura del artículo 37 del Código de Minas **que excluya de forma absoluta la participación de los municipios y distritos en la decisión sobre si en su territorio se realiza o no una exploración o explotación minera resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial**—artículo 288 de la Constitución-, específicamente, a la garantía de gobernarse por autoridades propias—artículo 287, numeral 1º- y a la función de los concejos consistente en reglamentar los usos del suelo en el municipio—artículo 313, numeral 7º.”*

Las sentencias C-123 de 2014 y C-273 de 2016 de la Corte Constitucional analizaron la prohibición legal impuesta a los concejos municipales para excluir zonas de su territorio de actividades mineras. El debate jurídico se centró en determinar si esta restricción afectaba desproporcionadamente su competencia para regular el uso del suelo, conforme a los artículos 311 y 313 constitucionales. La Corte concluyó que la minería impacta directamente el ordenamiento territorial, por lo que excluir a los municipios de las decisiones mineras vulnera su autonomía, garantizada en los artículos 287 y 288 de la Constitución. Así, el artículo 37 del Código de Minas que excluyera completamente la participación de los municipios resultaba inconstitucional, pues desconocía su derecho a gobernarse y regular el uso del suelo.

Pese a esta decisión, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2691 de 2014, asumiendo que podía regular los criterios de coordinación en materia de ordenamiento territorial y actividades mineras. Este decreto fue demandado y anulado por el Consejo de Estado¹⁹, pues establecía un procedimiento no previsto en la Constitución ni en la ley, e imponía obligaciones a los entes territoriales sin respaldo normativo:

*“Lo que se discute entonces es si el Decreto 2691 de 2014 **contempló un procedimiento no previsto en la Constitución y en la Ley, en el que, además, se crearon e impusieron obligaciones a los entes territoriales sin respaldo de norma superior alguna.** En tal contexto, se destaca que, de un lado, la decisión de la Corte Constitucional sobre la necesidad de “regular” un sistema que garantice la materialización de los principios de coordinación y concurrencia en la adopción de decisiones como las concernientes a la protección de áreas en territorio en el cual se permitan actividades mineras no fue encomendada al Gobierno Nacional. [...] De hecho, el siguiente aparte indica que fue una labor asignada al Congreso de la República [...] Y es que no podría ser de otra manera, teniendo en cuenta que, si bien era necesario diseñar un procedimiento para hacer efectivo dicho pronunciamiento judicial, lo cierto es que esa tarea sólo podría ser adelantada por el Legislador, pues el encargo consiste en diseñar un procedimiento administrativo en el que se conciten principios fundantes de nuestro Estado como el Unitario y el de autonomía territorial, dada la tensión que se explicó en líneas precedentes por la misma Corte Constitucional²⁰.”*

El Consejo de Estado reiteró en su fallo que la regulación de procedimientos administrativos es competencia exclusiva del legislador y que esta no puede ser delegada ni siquiera en el presidente de la República. En consecuencia, la creación de un procedimiento especial mediante un decreto sin respaldo en la ley era inconstitucional y vulneraba la autonomía de los entes territoriales:

*“y habida cuenta de la **creación de un procedimiento administrativo que regulaba nada menos que principios de raigambre constitucional que se erigen como fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, lo que procede es estimar la pretensión de nulidad invocada por los demandantes por violación del principio de reserva legal y el evidente desconocimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales**²¹”.*

¹⁹ Consejo de Estado. Sección primera, sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicado: 11001-03-24-000-2015-00236-00. M.P. Oswaldo Giraldo López.

²⁰ Ibidem.

²¹ Consejo de Estado. Sección primera, sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicado: 11001-03-24-000-2015-00236-00. M.P. Oswaldo Giraldo López.

Esta misma línea argumentativa se debe aplicar a la Resolución 161 de 2024 (demandada) la cual impone restricciones y obligaciones a las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial sin contar con competencia para ello. Al igual que ocurrió con el Decreto 2691 de 2014, esta resolución configura un procedimiento administrativo, que interfiere en funciones exclusivas de los concejos municipales y viola el principio de autonomía de las entidades territoriales.

5.2.2. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 4 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL (VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1, 287, 288 Y 313 DE LA CONSTITUCIÓN).

El artículo 4 de la Resolución 161 de 2024 impone a los municipios y a sus autoridades la obligación de participar en un esquema de seguimiento y evaluación de las APPA coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA al establecer:

*“Artículo 4. Seguimiento y evaluación. El seguimiento de las APPA será coordinado por **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien, junto con la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, evaluará 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 requiera.***

*Adicionalmente, **se podrá requerir en cualquier momento la información necesaria para asegurar el ejercicio de la función de seguimiento que le corresponde cuando haya lugar a ello, siendo obligación de las entidades suministrarla en condiciones de oportunidad y suficiencia.**” -*
negrilla y subrayado fuera del texto -

Esta disposición desconoce que la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas territoriales son competencias propias de los municipios y de sus concejos, conforme a lo dispuesto en los artículos 287 y 313 de la Constitución. Al imponer un deber de suministro obligatorio de información a los municipios y subordinarlos a los requerimientos de las entidades nacionales, se vulnera la autonomía territorial en la gestión de sus propios asuntos, convirtiendo a las entidades locales en simples ejecutoras de directrices nacionales.

Además, el artículo 4 otorga a la UPRA -una entidad técnica nacional sin competencias constitucionales ni legales sobre el uso del suelo municipal- la facultad de evaluar e incidir en las decisiones de las entidades territoriales sobre sus territorios rurales. Esta intromisión rompe con el principio de coordinación y concurrencia establecido en el artículo 288 constitucional, al crear un mecanismo de vigilancia centralizado que permite modificar o condicionar la gestión territorial de los municipios sin su consentimiento ni participación efectiva. En consecuencia, el artículo 4 configura una invasión de competencias que debe ser anulada por vulnerar de forma directa el núcleo esencial de la autonomía territorial.

En consecuencia, el artículo 4 de la Resolución 161 de 2024 debe ser declarado nulo por desconocer la autonomía territorial de los municipios y distritos, al someterlos a un esquema de vigilancia y evaluación de sus territorios rurales dirigido y coordinado por el Gobierno Nacional y la UPRA. Esta disposición

no solo impone cargas a las entidades territoriales sin respaldo legal, sino que también lesiona su competencia constitucional para planificar y administrar su propio territorio. Al trasladar la función de seguimiento y control del uso del suelo a una instancia nacional, la norma acusada vacía de contenido la autonomía consagrada en los artículos 287 y 313 de la Constitución, y desconoce el principio de coordinación y concurrencia previsto en el artículo 288 superior.

5.2.3. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 5 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 287, 288 Y 313 DE LA CONSTITUCIÓN).

El artículo 5 de la Resolución 161 de 2024 vulnera abiertamente la autonomía de las entidades territoriales al imponer una prohibición general de usos del suelo diferentes a los definidos por el Ministerio de Agricultura y la UPRA dentro de las áreas declaradas como APPA tal como indica:

“Artículo 5. Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas. La declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA implica la imposibilidad de desarrollar dentro de su delimitación, usos diferentes a los previstos en la zonificación establecidos en la presente declaratoria, sin perjuicio de los derechos adquiridos, conforme al artículo 58 de la Constitución Política de 1991 y demás situaciones jurídicas consolidadas dentro del marco legal vigente”. -
negrilla y subrayado fuera del texto -

Esta disposición desconoce que la competencia para definir y regular los usos del suelo es exclusiva de los concejos municipales, conforme al artículo 313, numeral 7, de la Constitución. Al establecer de manera unilateral y desde el nivel central qué usos son permitidos y cuáles están prohibidos, el Ministerio de Agricultura vacía de contenido las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo.

Por lo anterior, el artículo 5 de la Resolución 161 de 2024 también debe ser anulado, toda vez que impone restricciones directas al uso del suelo dentro de las APPA, desplazando la competencia exclusiva de los concejos municipales para regular estos asuntos a través de sus planes de ordenamiento territorial. La determinación de los usos del suelo no puede provenir de un acto administrativo nacional, sin participación ni aprobación de los municipios, pues esto rompe el equilibrio constitucional entre el Estado unitario y la descentralización territorial.

5.2.4. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 6 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN A LA AUTONOMÍA TERRITORIAL.

El artículo 6 establece la creación de un Plan de Acción para la Producción de Alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicho plan deberá ser construido con los criterios establecidos por la UPRA y servirá como la ruta y oferta de programas que deberán desarrollar las entidades del sector agropecuario:

“Artículo 6. Plan de acción para garantizar la producción de alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural construirá, con los criterios establecidos por la UPRA, un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, el cual constituirá la ruta y oferta de programas a desarrollar por las entidades del sector agropecuario, sin que el plan de acción constituya una determinante de ordenamiento territorial.

A través de esta disposición, se impone al Ministerio de Agricultura la obligación de diseñar una estrategia específica para la producción de alimentos en las APPA, lo que implica una intervención directa del Gobierno Nacional en la planificación productiva de estos territorios. Además, al disponer que los criterios para su formulación serán establecidos por la UPRA, se otorga a esta entidad un papel central en la definición de los lineamientos que regirán la actividad agropecuaria en estas áreas, sin que esta competencia le haya sido asignada por ley.

Asimismo, el artículo impone a las entidades del sector agropecuario la ejecución de los programas definidos en este plan, ya que lo establece como la ruta que deberán seguir. En consecuencia, esta disposición configura un esquema de planificación centralizada que limita la autonomía de las entidades territoriales y de los actores productivos locales en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y las actividades económicas que pueden desarrollarse en su territorio.

En conclusión, el artículo 6 profundiza esta afectación al establecer la obligación de ejecutar un Plan de Acción definido por el Ministerio y la UPRA, que condiciona la planeación productiva de los municipios, restringiendo sus decisiones económicas y de inversión, y desconociendo su derecho constitucional a diseñar su propio modelo de desarrollo territorial.

5.2.5. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 3 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN AL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

El artículo 3 de la Resolución 161 de 2024 establece:

"ARTÍCULO 3o. DE LA ZONIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE USOS. En cuanto a usos del suelo, el ámbito espacial de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira, establece su zonificación y régimen de usos en el documento técnico anexo.

(...)

USOS PROHIBIDOS: 1. Minería; 2. Comercio; 3. Industria."

Como se observa, esta norma establece un régimen rígido, inflexible y excluyente de usos del suelo en las denominadas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). Allí se prohibieron expresamente actividades económicas como la minería, el comercio y la industria, restringiendo el uso del suelo exclusivamente a actividades de producción alimentaria, pecuaria, acuícola y pesquera.

Con ello, se restringe de manera absoluta y generalizada el uso del suelo rural a determinadas actividades, excluyendo otras de carácter económico legalmente viables.

5.2.5.1 Relevancia constitucional del derecho de propiedad privada y su núcleo esencial

La propiedad privada, además de ser una institución legal, es un derecho con profundo arraigo en la tradición constitucional colombiana. Este derecho consagrado en el artículo 58 de la Constitución garantiza no solo la titularidad formal sobre el bien, sino también su uso, disfrute y, especialmente, la posibilidad de obtener una utilidad económica derivada de él.

El derecho a la propiedad privada puede ser considerado como un derecho fundamental, el cual garantiza a toda persona no solo la titularidad sobre un bien, sino también su uso, goce, disposición y la posibilidad de obtener de él una utilidad económica. La Corte Constitucional, en Sentencia C-204 de 2001, sostuvo:

"El derecho de propiedad, como cualquier otro derecho constitucional, no tiene carácter absoluto y puede ser objeto de limitaciones. Sin embargo, tales restricciones deben respetar el contenido esencial del derecho y cumplir con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. El contenido esencial de la propiedad incluye el derecho de usar, gozar y disponer del bien, así como obtener un rendimiento económico del mismo."

La Corte también ha enfatizado que los límites a este derecho deben estar enmarcados en el ordenamiento jurídico territorial debidamente aprobado por los concejos municipales, como expresión de la autonomía local. En la Sentencia C-192 de 2016 precisó:

"Se tiene demostrado que, constitucionalmente, la reglamentación de los usos del suelo es una competencia propia de la autonomía territorial que se ejerce por los concejos municipales y distritales a través de la aprobación de planes de ordenamiento territorial que deben ser modificados por dichos cabildos, no en forma intempestiva, sino cada tres períodos de gobierno municipal o distrital (cada 12 años), según las necesidades de interés general que requiera la comunidad para su desarrollo. De otra parte, constitucionalmente se garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (art. 58)."

Esto se articula con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, que establece que los usos del suelo deben definirse con criterios técnicos, mediante procesos participativos y bajo reglas temporales claras (4, 8 y 12 años), como garantía de seguridad y estabilidad jurídica para los propietarios.

En virtud de lo anterior, es claro que, si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial, que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular.

Así mismo, la medida contenida en el artículo 3 configura una imposición de un modelo único de uso del suelo, diseñado desde el nivel central sin considerar las condiciones locales, las dinámicas económicas de cada municipio ni la vocación productiva real de los predios. Esta homogeneización normativa, que ignora las realidades territoriales y las capacidades técnicas y decisorias de los entes locales, sustituye la planeación democrática y participativa prevista en la Ley 388 de 1997.

La Corte ha señalado que los límites al derecho de propiedad deben tener en cuenta el contexto específico y no pueden fundarse en parámetros abstractos e indiferenciados que nieguen cualquier forma alternativa de aprovechamiento. Al adoptar un único modelo obligatorio de uso del suelo -la producción de alimentos- se anula de facto la posibilidad de desarrollar proyectos agroindustriales, turísticos, comerciales o de transformación rural, restringiendo ilegítimamente la facultad de disposición del bien.

El artículo 3 demandado impone una zonificación y un régimen de usos del suelo que excluye cualquier forma de aprovechamiento económico distinto de aquellos definidos por la administración central, sin que exista un estudio técnico individualizado, sin justificación específica para cada predio afectado y sin ofrecer compensación alguna. Esta medida resulta confiscatoria, como lo advirtió la Corte Constitucional en la Sentencia C-491 de 2002:

“Las restricciones impuestas al derecho de propiedad no pueden ser de tal magnitud que priven a su titular de toda posibilidad de utilizar el bien de manera razonable o de obtener algún beneficio económico. De ser así, la medida devendría en confiscatoria, en contravía de lo dispuesto por el artículo 58 superior.”

Y agregó:

“La intervención estatal que limite de forma absoluta el derecho de propiedad, sin que medie una justa compensación ni una ponderación adecuada del interés general, viola el principio de proporcionalidad y la cláusula del Estado Social de Derecho.”

5.2.5.2 La violación al principio de igualdad frente a las cargas públicas y configuración de daño antijurídico

El artículo 90 de la Constitución establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. El Consejo de Estado, en sentencia del 4 de diciembre de 2012²² precisó:

“El Estado debe responder patrimonialmente, incluso cuando actúa dentro del marco legal, si en desarrollo de esa actuación causa un perjuicio especial, anormal y desproporcionado a un ciudadano, rompiendo el principio de igualdad frente a las cargas públicas.”

La medida contenida en el artículo 3 recae de forma exclusiva sobre los propietarios de predios en las APPA de ocho municipios de La Guajira, sin que tal carga sea distribuida equitativamente entre el resto de la población, ni se fundamente en un análisis riguroso del interés general o de las condiciones locales.

Esta afectación singular, grave y no compensada genera un daño especial que podría activar la responsabilidad del Estado.

²² Expediente 20001-23-31-000-1997-10589-01. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

5. Desconocimiento de derechos adquiridos, licencias y expectativas legítimas

El uso del suelo permitido por el ordenamiento territorial determina, en buena medida, el alcance de uno de los elementos centrales del derecho de propiedad conocido como *ius utendi* y que consiste, según lo ha reconocido la Corte Constitucional en “*la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir*”²³.

Cuando las autoridades en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales de ordenación del territorio clasifican el suelo –en las normas urbanísticas generales, art. 15.1.1 de la Ley 388 de 1997- y definen los usos del suelo, así como su intensidad –normas urbanísticas generales, art. 15.2 de la Ley 388 de 1997- delimitan uno de los atributos esenciales del derecho de propiedad a fin de hacerlo compatible con las necesidades de planeación y ordenamiento territorial.

Considerando el estrecho vínculo entre el derecho de propiedad y los usos del suelo, resulta innegable la existencia de derechos jurídicamente protegidos –en los términos del inciso primero del artículo 58 de la Constitución- respecto de los usos del suelo definidos por las autoridades competentes cuando ha sido conferida una licencia urbanística o se ha edificado al amparo de la misma. De hecho, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 -modificado por el artículo 1º de la Ley 902 de 2004- establece que las normas urbanísticas generales hacen posible establecer usos e intensidad de usos del suelo y “*otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores.*”

A pesar de que no existe un derecho a la intangibilidad o permanencia indefinida de las normas que disciplinan los usos del suelo, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo respeten estrictamente las reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común (arts. 1º, 58 y 82).

Según la Corte Constitucional, este derecho consiste en:

*“Esta garantía impone que la aprobación y modificación de las normas relativas a los usos del suelo en los POTD satisfagan las condiciones previstas para ello. Luego, si esas decisiones tienen la capacidad de alterar las manifestaciones centrales del derecho a la propiedad en tanto pueden llegar a afectar contenidos fundamentales de las facultades bajo las cuales se ejercita, deberá asegurarse su estricta sujeción a las normas superiores y, por ello, considerando el régimen jurídico vigente, las autoridades competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales, han de actuar teniendo en cuenta (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POTD y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificadorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997)”*²⁴. (negrilla y subrayado fuera del texto)

²³ Sentencia C-189/06 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia 192 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

Por lo tanto, no basta con una disposición unilateral que provenga de una autoridad nacional; es indispensable que se cumpla con el marco constitucional, legal y procedimental y con la motivación suficiente para justificar el interés público que demandan los cambios sobre el uso de los suelos, toda vez que la alteración sobre tales usos afecta el derecho a la propiedad.

En el caso concreto, el artículo 3 no solo restringe de modo absoluto la explotación del predio a lo que señale el Ministerio de Agricultura, vulnerando el *ius utendi* del propietario, sino que, además tal limitación al derecho de propiedad, no observa los procedimientos legales de modificación de usos del suelo previstos en la Ley 388 de 1997. La ausencia de estudios técnicos que sustenten la medida, la falta de participación local y el desplazamiento de la competencia de los concejos municipales y distritales configuran una actuación que rompe con los principios de legalidad, autonomía territorial y confianza legítima. Por ende, se produce una clara afectación al núcleo esencial de la propiedad privada y una transgresión a los mandatos que regulan la ordenación del territorio.

En ese sentido, el artículo 3 de la Resolución 161 de 2024 desconoce que el derecho de propiedad conlleva el *ius utendi*, es decir, la facultad de servirse del bien y obtener de él algún provecho. Al imponer cambios en los usos del suelo y restringirlos a ciertas actividades dictadas por el Ministerio de Agricultura, se anula de manera general la posibilidad de que el propietario defina un proyecto económico o productivo distinto al que arbitrariamente señala la norma, afectando así uno de los atributos esenciales de la propiedad.

Así mismo, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-427 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), sostuvo:

“Una decisión administrativa que cambie intempestivamente las condiciones de uso del suelo, sin tener en cuenta los derechos adquiridos ni las licencias de construcción otorgadas conforme a derecho, viola el principio de confianza legítima y afecta el derecho fundamental al debido proceso.”

Por su parte, el Consejo de Estado en Sentencia del 13 de marzo de 2008, Rad. 25000-23-26-000-2001-02456-01(15432) (M.P. Mauricio Fajardo Gómez), afirmó:

“En aquellos casos donde la actuación estatal cause la pérdida de valor del inmueble, haga inviable su uso conforme a su vocación o anule los efectos de licencias válidamente otorgadas, debe considerarse la existencia de un daño especial indemnizable.”

El régimen impuesto por el artículo 3 ignora por completo la existencia de licencias ambientales, de uso del suelo, o de actividad económica previamente autorizadas, así como inversiones efectuadas bajo la confianza legítima en la normatividad vigente. Este desconocimiento vulnera derechos adquiridos protegidos constitucionalmente y rompe con el principio de estabilidad jurídica.

En conclusión, se constata que el artículo 3 de la Resolución 161 de 2024 impone una restricción generalizada y uniforme sobre los propietarios de predios rurales en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas, ubicados en el sur del departamento de La Guajira. Esta medida, adoptada por una autoridad del orden nacional

sin competencia normativa ni concertación local, excluye cualquier forma de aprovechamiento económico distinta a la producción de alimentos, sin considerar las dinámicas territoriales, las licencias vigentes ni los desarrollos productivos ya existentes.

Se trata, entonces, de una intervención estatal que no solo lesiona el núcleo esencial del derecho de propiedad, al impedir el goce y disposición efectiva del bien, sino que impone una carga desigual, desproporcionada y no compensada sobre una población específica, en abierta contradicción con los artículos 58 y 90 de la Constitución. Por tanto, debe declararse la nulidad de la disposición demandada.

5.2.6. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 3 DE LA RESOLUCIÓN DEMANDADA POR VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA

El artículo 3 de la resolución demandada también vulnera el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada, principios fundamentales del modelo económico colombiano consagrado en la Constitución de 1991. De acuerdo con el artículo 333 constitucional, la actividad económica y la libre empresa son derechos de los ciudadanos, garantizando que cualquier restricción a estos derechos debe ser razonable y proporcional.

Por su parte, el artículo 334 de la Constitución establece que el Estado tiene la facultad de intervenir en la economía para garantizar el desarrollo sostenible y el acceso equitativo a los bienes y servicios, pero dicha intervención debe respetar el principio de proporcionalidad y no puede eliminar por completo la posibilidad de ejercer actividades económicas lícitas. En contraste, la Resolución 161 de 2024 impone restricciones severas al uso del suelo rural, impidiendo que los propietarios desarrollen actividades económicas distintas a la producción de alimentos, lo que anula su capacidad de innovación y diversificación productiva.

En efecto, el artículo 3 restringe todo uso alternativo del suelo que no corresponda a actividades agrícolas orientadas a la producción de alimentos, afectando la libre iniciativa empresarial y la posibilidad de que los propietarios rurales adecúen sus actividades a las condiciones del mercado o a sus propios intereses y proyectos de inversión.

Estas limitaciones también restringen la oferta de bienes y servicios en el mercado regional, disminuyendo la competencia y afectando a los consumidores. Lo anterior resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que la restricción es impuesta por una autoridad nacional -el Ministerio de Agricultura- y no por las entidades territoriales competentes, desconociendo el principio de autonomía territorial consagrado en los artículos 287 y 288 de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara al establecer que la intervención del Estado en la economía solo es válida si cumple con ciertos requisitos. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al señalar que una medida estatal de intervención económica será constitucionalmente admisible solo si: *“i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de*

empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”²⁵.

En el presente caso, la Resolución 161 de 2024 incumple todos estos criterios, por las razones que se explican a continuación:

i) Ausencia de respaldo legal: el procedimiento creado por la UPRA para definir los usos principales, compatibles, restringidos y prohibidos del suelo carece de fundamento legal, pues dicha función corresponde de manera exclusiva a los municipios y distritos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial. Son estas autoridades territoriales, a través de sus concejos y mediante los planes de ordenamiento territorial (POT), quienes deben determinar los usos del suelo y las actividades permitidas en su jurisdicción.

ii) Afectación del núcleo esencial de la libertad de empresa: la resolución limita de manera absoluta las actividades económicas que pueden desarrollarse en los suelos rurales de los municipios afectados, al restringirlas exclusivamente a la producción de alimentos.

Esto impide el desarrollo de otras actividades lícitas -como la agroindustria, el comercio rural o la transformación de productos- incluso si son compatibles con la vocación del suelo. Además, fuerza a los municipios a adecuar sus instrumentos de planeación territorial al modelo impuesto por el nivel central, en abierta contradicción con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 constitucional, y con el diseño de Estado unitario con autonomía territorial adoptado por la Constitución de 1991.

iii) Falta de motivos adecuados y suficientes: la exposición de motivos de la Resolución 161 de 2024 no justifica, con datos técnicos ni estudios específicos, la razón por la cual se impone un modelo único de uso del suelo en los ocho municipios afectados. Se limita a citar disposiciones generales, sin un análisis concreto sobre la necesidad, pertinencia o impacto económico de la zonificación adoptada.

Además, al no garantizarse una estructura de mercado para la comercialización de los productos agrícolas, la imposición de un uso exclusivo orientado a la producción de alimentos podría generar una sobreoferta que derive en pérdidas económicas para los productores rurales, sin posibilidad de diversificar o reconvertir su actividad productiva.

iv) Desconocimiento del principio de solidaridad: la resolución impone una carga económica desproporcionada sobre un grupo específico de ciudadanos -los propietarios rurales de las APPA- sin que exista una justificación basada en el interés general ni un mecanismo de redistribución que atenúe los efectos de la medida.

Al limitar la actividad económica de estos municipios a un único uso del suelo, sin garantizar condiciones de comercialización ni opciones alternativas, se transfiere a los particulares la totalidad del

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-615 de 2002. Sentencia del 8 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra . Reiterada en sentencia C-830 de 2010. Sentencia del 20 de octubre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

riesgo económico, lo cual contradice el principio de solidaridad y agrava la desigualdad territorial. Esta falta de equidad también pone en entredicho la legitimidad de la intervención estatal.

v) Falta de proporcionalidad y razonabilidad: la medida no supera un juicio de proporcionalidad. Aun si se admitiera que existe un fin legítimo -garantizar la seguridad alimentaria-, el medio escogido resulta desproporcionado frente a los derechos afectados.

La resolución impone una restricción general, inflexible y permanente sobre el uso del suelo, sin atender a las realidades socioeconómicas de cada municipio ni a los derechos adquiridos por los propietarios. Además, desconoce los usos previstos en los POT vigentes, que fueron diseñados con participación ciudadana y aprobados por los concejos municipales, con base en criterios técnicos y en un marco de estabilidad jurídica.

VI. PRETENSIONES

En virtud de lo expuesto, respetuosamente solicito al Honorable Consejo de Estado acceder a las siguientes pretensiones:

PRIMERA: DECLARAR la nulidad total de la Resolución 161 del 20 de junio de 2024, "Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones", expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y publicada en el Diario Oficial No. 52779 del 26 de junio de 2024.

Subsidiariamente, en el evento en que no se acoja la anterior pretensión y no prospere la nulidad total del acto administrativo demandado, se solicita:

SEGUNDA: DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución 161 de 2024 en lo que respecta a los artículos 3, 4, 5 y 6, por exceder el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) sus competencias legales y constitucionales, al imponer obligaciones y lineamientos que afectan directamente la autonomía de los municipios en materia de ordenamiento y usos del suelo. Tales disposiciones invaden la órbita de los concejos municipales y distritales, quienes, conforme a la Constitución y la ley detentan la competencia exclusiva en la regulación de los usos del suelo y en la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR PROVISIONAL

7.1. Procedencia de la medida cautelar.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – en adelante CPACA- contempla la medida cautelar de suspensión provisional exigiendo una "*petición de parte debidamente sustentada*", y el 231 impone como requisito la "*(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*".

De esta manera, a la luz del artículo 231 del CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento²⁶, tal como se plantea en el presente caso.

Según lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución de 1991, *"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial"*.

En consideración a que la Resolución 161 de 2024 viola de manera protuberante y arbitraria la Constitución, se solicita la suspensión provisional de la referida resolución como medida preventiva para evitar sus efectos inconstitucionales, mientras se resuelve de forma definitiva en la sentencia por las razones que pasan a explicarse:

7.1.2. Cumplimiento requisitos para la declaración de la medida cautelar.

El consejo de Estado ha sostenido en cuanto a los requisitos para decretar la medida cautelar, lo siguiente

*"A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, «cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud». Entonces, **su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado.** Dice así el citado artículo:*

«Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*

²⁶ Artículo 229 inciso segundo del CPACA.

4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*

- a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
- b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.*²⁷» (Negrillas fuera del texto).

Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados”.

En el presente caso, se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, en razón de que:

- i) La solicitud se hace a petición de parte, dado que se formula dentro de la acción de nulidad del acto administrativo.
- ii) Se acredita una violación del ordenamiento jurídico, la cual se desprende del análisis de la Resolución 161 de 2024 y su confrontación con normas superiores, como la Constitución (artículos 1, 2, 4, 8, 79, 209, 287, 288, 311, 313.7), la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997 - modificada por la Ley 507 de 1999- y Ley 1454 de 2011 en los artículos 3, 27, 28 y 29.
- iii) Se cumplen los presupuestos adicionales en caso de pretenderse el restablecimiento del derecho, al demostrar sumariamente los perjuicios que se derivan de la aplicación del acto administrativo demandado.

En este caso, la Resolución 161 de 2024 incurre en una violación manifiesta del ordenamiento jurídico, pues altera el régimen de ordenamiento territorial sin contar con la habilitación normativa correspondiente. Al ser los concejos municipales los únicos órganos facultados para definir los usos del suelo en sus territorios, la imposición de restricciones sin su intervención vulnera directamente el artículo 313.7 de la Constitución. La norma demandada también infringe el artículo 288 constitucional, en la medida en que despoja a los municipios de su capacidad de decidir sobre su desarrollo territorial, quebrantando los principios de coordinación y concurrencia que deben regir la relación entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

La ausencia de un proceso participativo que garantizara la intervención de los municipios y las comunidades afectadas refuerza la ilegalidad del acto administrativo. La participación en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial es un derecho fundamental reconocido en la Constitución y desarrollado en la Ley 388 de 1997. Sin embargo, la Resolución 161 de 2024 fue expedida sin consultar a los municipios ni a la población, imponiendo de manera unilateral restricciones de gran impacto económico y social. Esto implica que la norma demandada no solo afecta la autonomía territorial, sino que también vulnera el derecho de los ciudadanos a incidir en la regulación de su propio territorio.

²⁷ Consejo de Estado, Sección primera. Auto que decide sobre medidas cautelares. Radicado. 11001 0324 000 2015 00236 00. M.P. Oswaldo Quiroz.

La resolución demandada vulnera además la Ley 1454 de 2011 -Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial- concretamente los artículos 3, 27, 28 y 29, al desconocer principios como la autonomía, descentralización, coordinación y competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial.

Por otro lado, la Resolución 161 de 2024 impone restricciones y prohibiciones sobre los usos del suelo sin la concertación previa con los municipios afectando desproporcionadamente a los 8 municipios en sus economías locales, al limitar sus posibilidades de desarrollo sin establecer mecanismos de compensación o alternativas de reconversión productiva. La falta de proporcionalidad es especialmente grave, pues el acto administrativo impugnado impone una carga excesiva a los municipios sin que exista una justificación suficiente que demuestre que las medidas adoptadas son la única o la mejor alternativa para lograr los fines que se proponen.

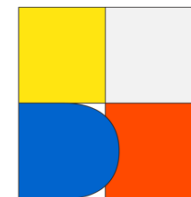
Ante esta situación, la suspensión provisional de la Resolución 161 de 2024 es una medida necesaria y urgente para evitar perjuicios irremediables. Si se permite su aplicación mientras se resuelve la nulidad del acto se consolidarán situaciones jurídicas y económicas de difícil reversión, afectando gravemente la autonomía de los municipios y los derechos de los ciudadanos.

En conclusión, la Resolución 161 de 2024 incurre en una extralimitación de funciones por parte del Ejecutivo, al imponer medidas de ordenamiento territorial sin contar con la habilitación legal correspondiente y sin la participación de los entes territoriales. La norma demandada vulnera el principio de autonomía territorial, desconoce el derecho a la participación ciudadana y establece restricciones sin la debida motivación ni proporcionalidad. Dado que su aplicación puede generar perjuicios irremediables y hacer nugatorios los efectos de una eventual sentencia de nulidad, se hace imperativa la suspensión provisional de sus efectos mientras se resuelve el fondo del litigio.

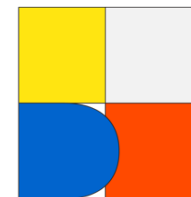
7.1.3. Concepto de violación al orden superior

A continuación, de manera esquemática se presenta la confrontación del acto con las normas superiores invocadas como violadas.

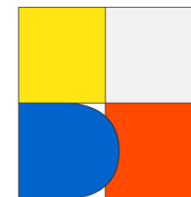
VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	SÍNTESIS	ARTÍCULOS VULNERADO
	Si bien es cierto que en Colombia rige un modelo político de Estado unitario, este también es descentralizado, desconcentrado y los municipios gozan de un régimen de autonomía que tiene sus límites en la Constitución y la ley y que no pueden ser modificados por una resolución. La resolución 161 de 2024 desconoce el régimen de autonomía territorial, porque lejos de garantizar las decisiones dependiendo de cada territorio y necesidad del	Artículos 1, 2, 4, 8, 79, 209, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución.



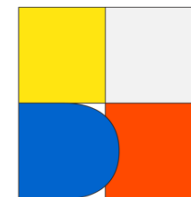
Autonomía territorial y desconocimiento del principio de estado unitario y de la coordinación interinstitucional	mismo, le impone y somete a los municipios a modificar todas las normas de ordenamiento territorial para hacer efectiva la protección para la producción de alimentos y la regulación de los usos del suelo, que en últimas quedan sujetas a lo que resuelva el Ministerio de agricultura. El municipio es la unidad básica de la división del Estado, aspecto que no puede perderse de vista, a pesar de que el régimen jurídico asigne a las autoridades mineras del orden nacional la facultad de otorgar títulos mineros, por cuanto el desarrollo de la actividad minera se efectúa en los municipios. La Sentencia C-123 de 2014 realizó el análisis de constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, que prohibió excluir la minería en los instrumentos de ordenamiento territorial. En tal virtud, la Corte Constitucional revisó dicho artículo frente a los principios de Estado unitario y autonomía territorial por separado, y concluyó que sin la armónica colaboración y concurrencia del sector central y el descentralizado del Estado, no era posible la exequibilidad de la norma. Esta resolución ni siquiera busca un acuerdo real y efectivo con las entidades territoriales. Se reitera que el Título I de la Constitución está constituido por los principios fundamentales que definen al Estado Colombiano como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este diseño constitucional permite que las actuaciones tanto del nivel central como del descentralizado cumplan funciones diferenciadas pero complementarias, tal y como sucede en el caso de la actividad minera, en la cual es imprescindible la colaboración y concurrencia del Ministerio de Minas y Energía, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Agencia Nacional de Minería, las corporaciones autónomas regionales, así como de las alcaldías, los concejos municipales y distritales y, especialmente, la comunidad, para obtener el mayor beneficio social posible. No obstante, este entramado constitucional y legal ha sido desconocido por el Gobierno Nacional al expedir la Resolución 161 de 2024, ignorando la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y
---	--



	subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución. Que las medidas de protección para la producción de alimentos y la prohibición de la minería, el comercio o la industrialización en los ocho municipios afectados dependan únicamente de la voluntad del Ministerio de Agricultura, tal como está planteado en la resolución demandada, desconoce los esfuerzos de las entidades territoriales en la definición de su propio modelo de desarrollo y progreso.	
Reserva de ley orgánica	La Resolución 161 de 2024 desconoce la reserva de ley, pues impone a los municipios una serie de obligaciones para las cuales únicamente el Congreso de la República tiene competencia. La Constitución reservó las decisiones medulares sobre ordenamiento territorial a una ley orgánica, con el fin de asegurar un alto consenso político y garantizar la unidad y coherencia en la definición de principios, la distribución de competencias y la organización territorial del Estado. Todo lo anterior, de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Por lo tanto, cualquier modificación en la estructura de competencias debe hacerse a través de este tipo de norma y no mediante un acto administrativo como la Resolución 161 de 2024. Así mismo, la Resolución 161 de 2024 viola los principios de legalidad y reserva de ley, ya que el Gobierno Nacional no tiene facultades constitucionales ni legales para obligar a los municipios a modificar toda su normativa de ordenamiento territorial para implementar medidas de protección alimentaria y desarrollo socioeconómico. Esta regulación no está prevista ni en la Constitución ni en las Leyes 136 de 1994, 388 de 1997 y 507 de 1999, que establecen las competencias de los municipios en la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), materia que corresponde exclusivamente al Congreso de la República.	Artículos 151 y 288 de la Constitución.
	La participación representativa es el instrumento que permite legitimar las disposiciones de la norma de normas	



Derecho fundamental a la participación de las entidades territoriales y los afectados.	para permitir la unidad nacional, en un marco jurídico y democrático participativo. Dicha representatividad implica no solo la aceptación a ciegas de los representados de las decisiones de los actos propios del gobierno, sino que la forma en que éste las adopta reviste ciertos procedimientos y formalidades que permiten la injerencia de la opinión de las mayorías, siempre en el marco de la garantía de los derechos de los asociados. Pese a lo mencionado, el derecho fundamental a la participación fue abiertamente desconocido en la Resolución 161 de 2024, al no darse oportunidad a los habitantes del territorio, directamente o través de los representantes locales elegidos por ellos, de expresar sus deseos e intereses frente al desarrollo de actividades mineras, comerciales o industriales sino que las mismas, con todo el impacto económico y social que implican queda al arbitrio de la autoridad central. Así mismo, se resalta que el acto administrativo demandado no prevé ningún mecanismo de participación para la comunidad, se reduce a aceptar o negar comentarios en el SUCOP. La Resolución 161 de 2024 fue expedida sin garantizar una participación real y efectiva de los actores diferentes al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En otras palabras, los habitantes de los territorios directamente impactados con la resolución demandada, en ningún momento fueron protagonistas en la toma de decisiones que hoy los afectan directamente. La convocatoria de estos actores fue una formalidad sin incidencia real, con lo cual se desconoció el cumplimiento de los principios de participación y consulta. Esta deficiencia era previsible, ya que, como se ha demostrado, no existe una ley que establezca criterios jurídicos y democráticos para regular la actuación de la administración en la delimitación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). En este contexto, la comunidad fue reducida a una simple referencia en documentos administrativos, sin que su voz fuera realmente considerada en la determinación de estas áreas.	Artículos 29 y 288 de la Constitución.
---	--	---



	En consecuencia, la Resolución 161 de 2024 impone unilateralmente la delimitación de las APPA sin la debida concertación con las comunidades y autoridades locales. Este procedimiento desconoce principios constitucionales fundamentales, como el derecho a la participación ciudadana, la autonomía territorial y el principio democrático, lo que refuerza la falta de validez jurídica de la resolución y la necesidad de su suspensión provisional hasta que se dicte sentencia definitiva.	
Derecho fundamental a la propiedad, la libertad económica y la iniciativa privada	La Resolución 161 de 2024 vulnera gravemente el derecho fundamental a la propiedad privada al imponer una zonificación rígida en las denominadas Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), prohibiendo actividades como la minería, el comercio y la industria. Esta restricción absoluta, sin evaluación técnica individualizada ni compensación, lesiona el núcleo esencial del derecho de propiedad al impedir el uso y aprovechamiento económico de los predios rurales afectados. Como lo ha señalado la Corte Constitucional (C-204/01, C-491/02), este tipo de medidas se tornan confiscatorias cuando eliminan toda utilidad del bien y no van acompañadas de mecanismos de compensación adecuados. Así mismo, la resolución atenta contra la libertad económica y la iniciativa privada al imponer desde el nivel central un único modelo de desarrollo productivo basado exclusivamente en la producción de alimentos. Esta exclusión de otras actividades económicas legítimas y sostenibles desconoce la vocación real de los suelos, las condiciones del mercado y las decisiones autónomas de los propietarios. La Corte ha reiterado que la intervención del Estado en la economía debe ser razonable y proporcional, sin suprimir la libre iniciativa (art. 333 C.P.) ni imponer cargas desiguales sobre un grupo de ciudadanos sin justificación técnica ni legal. Por último, la norma demandada desconoce derechos adquiridos, licencias previas y expectativas legítimas generadas al amparo del ordenamiento vigente, rompiendo la estabilidad jurídica que debe protegerse en un Estado de Derecho. Los propietarios rurales de los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas han sido sometidos a una intervención estatal desproporcionada que	Artículos 58 y 333 de la Constitución.

	configura un daño especial indemnizable (art. 90 C.P.), al imponerles cargas particulares que no se distribuyen equitativamente en la población, ni están sustentadas en un interés general debidamente ponderado.	
--	--	--

La solicitud de medida cautelar cumple con todos los requisitos exigidos por el artículo 231 del CPACA. La demanda está razonablemente fundada en derecho, en la medida en que se sustenta en la violación de normas constitucionales y legales de jerarquía superior. Además, se ha demostrado la titularidad del derecho de los municipios a gestionar su territorio conforme a su autonomía constitucional, así como el perjuicio que genera la Resolución 161 de 2024 al prohibir la minería, el comercio y la industria de manera injustificada y sin competencia legal.

De igual manera, se ha demostrado que la medida cautelar resulta menos gravosa para el interés público que permitir la aplicación de la resolución demandada y en este caso, no es necesario hacer valoraciones probatorias, ya que para realizar el referido análisis basta con una confrontación de la resolución demandada con las normas superiores invocadas.

7.1.4. Solicitud: Por lo anterior, es urgente **ORDENAR** la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución 161 de 2024, toda vez que del estudio de las normas superiores infringidas y las pruebas aportadas se evidencia que hay una ilegalidad manifiesta.

VIII. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.

El H. Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*

Asimismo, para la solicitud de nulidad simple el CPACA no dispone ningún requisito de procedibilidad ni está sometido a algún término de prescripción, por lo que la presente demanda es procedente.

VIII. PRUEBAS Y ANEXOS

8.1. Medios probatorios aportados con la nulidad simple:

Por medio del siguiente enlace que está para consulta pública se pone a disposición del Despacho los medios probatorios documentales anunciados a lo largo del presente escrito:

<https://drive.google.com/drive/folders/15CdnyYa78P1FH4ay9joF5WfyiMahP-i1?usp=sharing>

Anexo 0	Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho y cédula del representante legal.
Anexo 1	Normas vulneradas. Análisis específico del cargo por infracción de las normas en que debería fundarse de la Resolución 161 de 2024.
Anexo 1.1	Infracción a las normas en que debería fundarse
Anexo 2	Resolución 161 de 2024 “Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones” expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y publicada en el Diario Oficial No. 52779 del 26 de junio de 2024. Junto con el documento metodológico de la UPRA “<i>Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira. Municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo del departamento de La Guajira.</i> UPRA.”
Anexo 3	Resolución 230 de 2023 “Por la cual se declara una Zona de Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”. Junto con el documento metodológico de la UPRA: Zonas de protección para la producción de alimentos en la región sur del departamento de la guajira para la declaratoria de áreas de protección para la producción de alimentos- APPA. Bogotá.
Anexo 4	Resolución 388 de 2023 "Por la cual se prorroga el término para determinar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el Sur del Departamento de La Guajira"
Anexo 5	Resolución 011 de 2024 "Por la cual se prorroga el término para determinar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el Sur del Departamento de La Guajira"
Anexo 6	Resolución 98A de 2024 "Por la cual se prorroga el término para determinar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el Sur del Departamento de La Guajira"

IX. NOTIFICACIONES

Se recibirán por parte de los accionantes en los siguientes:

Dirección: Bogotá. Calle 94 Nro. 21-76.
Teléfono: 3001160643
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Las accionadas podrán ser notificadas así:

Nación- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Representada legalmente por Martha Viviana Carvajalino, o quien haga sus veces. **Dirección:** Carrera 7 No. 32 – 42 Pisos 7 al 12 Torre Norte – Ciudadela San Martín, Bogotá. **Teléfono:** 601 254 33 00 **Correo:** notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co

Nación- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA: Representado legalmente por Dora Inés Rey Martínez o quien haga sus veces. **Dirección:** Carrera 10 No. 28-49 Torre A, pisos 11, 12 y 19, Bogotá D.C. **Correo:** notificaciones.judiciales@upra.gov.co

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-