

Bogotá D.C., abril de 2026

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN PRIMERA -Reparto-

E. S. D.

Asunto: Nulidad simple de la Resolución 011 de 2026 por la cual se declara un APPA en Tarso y Salgar, Antioquia con solicitud de medida cautelar.

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

Cordial saludo.

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 011 DE 2026** "*Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*" con el fin de que se declare su nulidad:

Tabla de contenido

I. PARTES Y REPRESENTANTES	2
II. ANOTACIÓN PRELIMINAR	3
IV. ANTECEDENTES	5
V. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CARGOS DE NULIDAD	7
5.1. LA RESOLUCIÓN 011 DE 2026 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA:	7
5.1.1. Norma habilitante: artículo 32 numeral 2 de la Ley 2294 de 2023 (PND).....	8
5.1.2. Alcance del numeral 2 artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: la norma no despoja a los concejos municipales de su competencia para regular los usos del suelo	9
5.1.3. La Resolución 011 de 2026 regula los usos del suelo:.....	10
5.1.4. Conflicto con los usos establecidos en el EOT de los municipios de Tarso y Salgar:	14
5.1.5. Ni el MADR ni la UPRA tienen competencia para regular los usos del suelo mediante la Resolución 011 de 2026:.....	19
5.2. LA RESOLUCIÓN 011 DE 2026 INFRINGE LAS NORMAS EN QUE DEBE FUNDARSE:	23
5.2.1 La resolución 011 de 2026 vulnera la autonomía territorial:.....	25
5.2.2. La resolución 011 de 2026 se superpone con diferentes zonas protegidas, determinantes ambientales y restricciones legales del ordenamiento territorial.	31
5.2.3 La resolución 011 de 2026 desconoce el derecho a la propiedad privada.	38
5.2.4. La resolución 011 de 2026 vulnera el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada: ..	46

5.3. LA RESOLUCIÓN 011 DE 2026 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR:	52
5.3.1. Expedición irregular por inexistencia del procedimiento previo que impone el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023:	52
5.3.2 Expedición irregular por inobservancia del requisito legal de coordinación con las autoridades competentes:	54
5.3.3. Expedición irregular por falta de participación democrática:	55
5.3.4. El déficit de participación a nivel de autoridades territoriales. Ausencia total de mecanismos de coordinación institucional:	57
5.3.5. Expedición irregular por falta de participación democrática y sustitución indebida de la competencia representativa:	62
5.3.6. Expedición irregular de la APPA por sustentarse en la ZPPA declarada mediante Resolución 377 de 2024, la cual carece de fundamento legal:	64
5.3.7. Expedición irregular por infracción al principio de sostenibilidad fiscal. Ausencia de estudio de impacto económico y fiscal:	66
VI. PRETENSIONES	68
VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN No. 011 DE 2026	68
7.1. Marco normativo y naturaleza de la suspensión provisional:	69
7.2. Confrontación normativa: violaciones que fundamentan la suspensión provisional:	70
7.2.1. Falta de competencia manifiesta (artículo 137 del CPACA):	70
7.2.2. Infracción de las normas en que debía fundarse: vulneración de la autonomía territorial, la propiedad privada y la libertad económica (artículo 137 del CPACA)	71
7.2.3. Expedición irregular: vicios sustanciales en la formación del acto (artículo 137 del CPACA)	73
7.2.4. Superposición con determinantes de Nivel 1 que prevalecen jerárquicamente:	74
7.3. Verificación de los presupuestos de procedencia: <i>fumus boni iuris</i> y <i>periculum in mora</i>	75
7.3.1. Apariencia de buen derecho (<i>fumus boni iuris</i>):	75
7.3.2. Peligro en la demora (<i>periculum in mora</i>):	75
7.4. Ponderación de intereses: mayor gravosidad de negar la medida	76
7.5. Solicitud cautelar concreta:	77
VIII. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES	77
IX. PRUEBAS Y ANEXOS	77
X. NOTIFICACIONES	83

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 (en adelante MADR), representado legalmente por Martha Viviana Carvajalino, o quien haga sus veces.

Demandado: La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (en adelante UPRA), representado legalmente por Juan Pablo Sandoval Castaño o quien haga sus veces.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Resolución 011 de 2026 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural bajo la apariencia de declarar un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar (Antioquia) reguló desde el nivel central los usos del suelo, sin competencia ni procedimiento previo.

La arquitectura constitucional colombiana distingue los roles que corresponden a cada nivel del Estado en materia de ordenamiento territorial. La Constitución reserva a los concejos municipales la función de reglamentar los usos del suelo (artículo 313, numeral 7). La Ley 388 de 1997 desarrolla ese mandato al establecer que son los Planes de Ordenamiento Territorial, adoptados por las autoridades locales, los instrumentos mediante los cuales se clasifican los suelos y se definen sus usos.

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 creó las APPA como unas determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel, destinadas a orientar la planificación territorial y la protección del derecho a la alimentación. Dicha norma condicionó su delimitación a la coordinación con los Ministerios de Ambiente y Vivienda, así como a la adopción de un procedimiento técnico y de coordinación interinstitucional que debía ser definido por el Departamento Nacional de Planeación.

El MADR y la UPRA expidieron la Resolución 011 de 2026 y regularon los usos del suelo para 8.367,64 hectáreas de los municipios de Salgar y Tarso. A través de su Documento Técnico de Soporte -DTS-, el acto demandado define catálogos exhaustivos de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos; impone una cláusula de prohibición residual que elimina toda actividad no enlistada; prohíbe a los concejos municipales clasificar suelo urbano o de expansión urbana en sus propios territorios; congela los equipamientos existentes a la fecha de la resolución, entre otros. Ni el MADR ni la UPRA justifican por qué la minería regulada por los municipios, la industria compatible habilitada en los EOT, o el turismo rural desarrollado por las comunidades deben prohibirse para proteger el derecho a la alimentación.

El Ministerio no está facultado para que mediante una resolución prohíba a los concejos municipales la determinación sobre el uso de su propio territorio. En efecto, la Constitución en su artículo 1 consagra la autonomía de las entidades territoriales como principio fundante del Estado. De igual forma, el artículo 287 constitucional garantiza a esas entidades el derecho a gobernarse por autoridades propias y a ejercer las competencias que les correspondan. Por su parte, el artículo 313, numeral 7 constitucional reserva a los concejos municipales la reglamentación de los usos del suelo.

En el caso concreto, los municipios de Salgar y Tarso han ejercido dichas competencias constitucionales. Salgar lo hizo en el año 2024 mediante el Acuerdo 018, con un instrumento de segunda generación, información georreferenciada actualizada y la participación de su comunidad. Tarso lo hizo en el año 2023, mediante el Acuerdo 004, incorporando determinantes ambientales, zonificación productiva y el Plan Integral de Manejo del Distrito de los Recursos Naturales Renovables Nubes–Trocha–Capota. Estos instrumentos locales fueron proferidos en ejercicio pleno de la autonomía territorial, amparados por las competencias constitucionales y legales.

La Resolución 011 de 2026 reguló los usos del suelo de los municipios de Salgar y Tarso sin haber consultado los instrumentos vigentes, sin coordinación con los Ministerios de Ambiente y Vivienda como lo exige la

ley, sin haber expedido el procedimiento previo que el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 ordena, y tras una consulta pública en la que el 93% de las observaciones fueron rechazadas y ningún artículo fue modificado.

III. NORMA DEMANDADA

La Resolución 011 de 2026 *"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones"* expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, publicada en el Diario Oficial No. 53.369 del 16 de enero de 2026 (Anexo 2), que en su parte resolutive dispone:

“RESUELVE:

Artículo 1. Declaratoria. Declarar como Área de Protección para la Producción de Alimentos - (APPA) en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2 , un área correspondiente a 2,467.09 hectáreas para el municipio de Tarso y 5.900,55 hectáreas para el municipio de Salgar, ubicados en la región suroeste del departamento de Antioquia, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: "Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Tarso y Salgar" elaborado por la UPRÁ en el año 2025. La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en el Anexo 5 del Documento Técnico de Soporte y será incorporada en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) de dominio de la UPRÁ.

Parágrafo 1. Los criterios técnicos y la información cartográfica que estructuran la declaratoria de la presente resolución se encuentran disponibles en el Documento Técnico de Soporte titulado "Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos Tarso y Salgar (Antioquia)" y sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 2. En los casos en que exista información geográfica y/o técnica más detallada sobre el área objeto de la presente declaratoria o cuando los municipios así lo adviertan en la fase de formulación o revisión de su instrumento de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de la UPRÁ, estudiará la necesidad de actualizar el documento técnico de soporte junto con sus anexos, y de configurarse los criterios técnicos, analizará la necesidad de modificación del respectivo polígono del APPA declarada, conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) será aplicable en las áreas definidas en el documento técnico citado en parágrafo 1 del artículo 1 de la presente resolución.

Parágrafo: El departamento de Antioquia y los municipios de Tarso y Salgar, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Artículo 3. Autonomía de las Entidades Territoriales. Los municipios de Tarso y Salgar, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales reglamentarán el uso del suelo, considerando los objetivos de protección y restauración, asociados a la producción de alimentos, detallados en los lineamientos y parámetros del Documento Técnico de Soporte y sus anexos, en los términos del artículo 10 de Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley

2294 de 2023 y el Decreto 3600 de 2007 compilado, en el Decreto Único Reglamentario del Sector, Vivienda, Ciudad y Territorio de 1077 de 2015.

Artículo 4. Cumplimiento y control. Corresponde los municipios de Tarso y Salgar, en el marco de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de lo dispuesto en este acto administrativo y en sus instrumentos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y ejercer el control urbano.

Parágrafo. Corresponde a las autoridades con competencia para la expedición de licencias urbanísticas en los municipios de Tarso y Salgar, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.

Artículo 5. Evaluación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de UPRÁ, 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.

Artículo 6. Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas. La declaratoria de la Área de Protección para la Producción de Alimentos - APPA respeta los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, conforme al marco legal vigente.

Parágrafo. En lo que respecta a trámites iniciados para la expedición de licencias urbanísticas, se dará aplicación a lo establecido en el respectivo régimen de transición del Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 7. 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 mediante lineamientos dirigidos a sus entidades adscritas y vinculadas construirá, en el marco del sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con el apoyo de la UPRÁ, un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, como instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios.

Artículo 8. Comunicación. Comunicar la presente resolución a las alcaldías de los municipios de Salgar y Tarso y a la Gobernación del departamento de Antioquia. Para efectos de los Sistemas de Información, comuníquese la presente resolución a las entidades competentes conforme lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Artículo 9. Vigencia y derogatoria. La presente resolución rige a partir de su publicación en el diario oficial.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

15 ENE. 2026

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS

Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

En consecuencia, la presente demanda de nulidad se dirige contra la totalidad del acto administrativo, esto es, la Resolución 011 de 2026 publicada en el Diario Oficial No. 53.369 de 16 de enero de 2026.

IV. ANTECEDENTES

4.1. El Municipio de Tarso (Antioquia) cuenta con Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) vigente de segunda generación, adoptado mediante el **Acuerdo Municipal No. 004 de 2023**, instrumento expedido con posterioridad al Decreto 3600 de 2007, que incorpora información georreferenciada, determinantes ambientales y zonificación productiva actualizada. Dicho instrumento constituye el marco normativo territorial vigente y regula integralmente los usos, ocupación y manejo del suelo rural y urbano del municipio.

4.2. De igual manera, el Municipio de Salgar (Antioquia) adoptó la revisión y ajuste de largo plazo de su Esquema de Ordenamiento Territorial mediante el **Acuerdo Municipal No. 018 de 2024**, instrumento igualmente clasificado como de segunda generación, que incorpora análisis territorial actualizado, información geoespacial y articulación con determinantes ambientales y sectoriales.

4.3. En el caso del Municipio de Tarso, además, se encuentra vigente el **Acuerdo 372 de 2010**, mediante el cual se aprobó el Plan Integral de Manejo del Distrito Integrado de los Recursos Naturales Renovables Nubes–Trocha–Capota, cuya zonificación fue incorporada al EOT adoptado en 2023, integrando así las determinantes ambientales al instrumento territorial municipal.

4.4. El 30 de octubre de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural publicó en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) el proyecto de resolución denominado *“Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*. La consulta pública se desarrolló entre el 30 de octubre de 2025 y el 21 de noviembre de 2025, con una duración total de veintidós (22) días.

4.5. Según la matriz de respuestas a los comentarios publicado el 24 de noviembre de 2025, el Ministerio reportó los siguientes resultados del trámite participativo:

- Total de participantes: 4
- Total de comentarios recibidos: 129
- Comentarios aceptados: 9 (7%)
- Comentarios no aceptados: 121 (94%)
- Total de artículos del proyecto: 10
- Artículos modificados tras la consulta: 0 (0%)

Pese a la formulación de 129 observaciones, ningún artículo del proyecto fue modificado, lo cual evidencia que el trámite participativo no produjo ajustes normativos sustanciales al acto administrativo finalmente expedido.

4.6. Durante el período de consulta pública, tanto el Municipio de Tarso como la Gobernación de Antioquia presentaron observaciones técnicas formales frente al Documento Técnico de Soporte elaborado por la UPRA, señalando inconsistencias metodológicas y errores fácticos en el análisis territorial utilizado como fundamento de la declaratoria del APPA.

En particular, el Municipio de Tarso advirtió que el documento técnico contenía información incorrecta al afirmar que el municipio contaba con instrumentos de ordenamiento territorial de “primera generación” y desactualizados, cuando en realidad el EOT vigente fue adoptado mediante el Acuerdo 004 de 2023 y corresponde a un instrumento de segunda generación con información georreferenciada suficiente.

4.7. El Documento Técnico de Soporte (DTS) presenta una contradicción interna manifiesta que demuestra la falta de información sobre los instrumentos territoriales de los municipios:

- En el numeral 3.3.2.2, la UPRA reconoce expresamente que Tarso y Salgar cuentan con instrumentos de segunda generación, posteriores al Decreto 3600 de 2007, citando correctamente el Acuerdo 004 de 2023 y el Acuerdo 018 de 2024, y señalando que disponen de información “suficiente, identificada y georreferenciada”.
- No obstante, en el numeral 3.4 del mismo documento, bajo el apartado “*Variables socioculturales y económicas*”, se afirma textualmente que: “*Teniendo en cuenta que los esquemas de ordenamiento territorial de estos municipios no están actualizados, es decir, son de primera generación*”.

4.8. Las observaciones presentadas por el Municipio de Tarso calificaron dicha afirmación como falsa, señalando que el análisis técnico de la UPRA se basó en información secundaria y desconoció el contenido vigente del EOT municipal. La Gobernación de Antioquia, por su parte, solicitó que el análisis se realizara con base en los instrumentos territoriales actualizados.

4.9. Pese a las observaciones formuladas por las entidades territoriales, la Resolución 011 de 2026 publicada en el Diario Oficial No. 53.369 de 16 de enero de 2026 fue expedida sin modificar el contenido sustancial del proyecto inicialmente publicado en SUCOP, manteniendo incólume la delimitación espacial propuesta y sin incorporar ajustes derivados de los cuestionamientos técnicos presentados durante la consulta pública.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CARGOS DE NULIDAD

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, se desarrollan los cargos formulados contra la Resolución 011 de 2026. Si bien se reconoce la legitimidad de los fines de interés público orientados a promover la producción de alimentos, dichos objetivos deben alcanzarse dentro del marco de los principios constitucionales que garantizan la autonomía territorial, la propiedad privada, la libertad económica y la democracia local.

5.1. LA RESOLUCIÓN 011 DE 2026 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA:

El acto administrativo exige, entre otros presupuestos, que la autoridad que lo profiere tenga asignada de manera expresa y previa la facultad para adoptar la decisión. La competencia se deriva de la Constitución o de la ley, y está estrechamente ligada al principio de legalidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Cuando la autoridad actúa sin habilitación normativa o desborda el alcance de la que tiene incurre en un vicio grave e insubsanable de incompetencia, causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA¹.

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 facultó al MADR y a la UPRA únicamente para declarar las APPA, con base en criterios técnicos y en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. No obstante, la Resolución 011 de 2026 excede ese marco competencial, pues: **(i)** regula los usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos en una extensión de 2,467.09 hectáreas para el municipio de Tarso y 5.900,55 hectáreas para el municipio de Salgar; **(ii)** impone deberes y obligaciones al Departamento de Antioquia; y **(iii)** crea un plan de acción y un sistema de seguimiento y monitoreo, actuaciones que desbordan la competencia que otorgó el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 para declarar las APPA.

La Constitución reserva a los concejos municipales la reglamentación de los usos del suelo, conforme al artículo 313.7; la planeación y ejecución del desarrollo territorial son competencias propias de los alcaldes, como jefes de la administración local, de acuerdo con el artículo 315 superior; y el ordenamiento y promoción del desarrollo regional y departamental competen a las asambleas departamentales y a los gobernadores, según los artículos 300, 303 y 305 de la Constitución. En el mismo sentido, la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011- asignan a los municipios la potestad de reglamentar, mediante sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los usos específicos del suelo en áreas urbanas, de expansión y rurales, dentro del marco de coordinación y concurrencia con la Nación y los departamentos.

En consecuencia, la Resolución 011 de 2026 incurre en un vicio manifiesto de incompetencia material, al invadir competencias constitucionales propias de los entes territoriales y sustituir el orden jurídico previsto para la planificación del territorio. Conforme al artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dicho vicio afecta de manera directa la validez del acto, por cuanto la autoridad nacional carece de la habilitación legal para regular los usos del suelo, imponer obligaciones a entidades territoriales o establecer instrumentos de planeación y seguimiento, más allá de la declaratoria de una determinante. Este vicio se demuestra analizando lo que hizo la Resolución demandada.

5.1.1. Norma habilitante: artículo 32 numeral 2 de la Ley 2294 de 2023 (PND)

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 prevé como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 las APPA de la siguiente manera:

***“ARTÍCULO 32.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:*

***Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia.** En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes. (...)*

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular,

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 22 de julio de 2021, Bogotá, D.C., Rad. 23001-23-33-000-2013-00163-02 (4789-18), M.P. William Hernández Gómez.

las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.” (...)(Negrilla y subrayado fuera del texto).

De esta disposición se desprende que el MADR puede declarar las APPA, con base en criterios técnicos de la UPRA, y siempre en coordinación con Ministerio de Ambiente y el de Vivienda. En ningún caso se le habilitó para regular los usos del suelo de los municipios de Colombia.

5.1.2. Alcance del numeral 2 artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: la norma no despoja a los concejos municipales de su competencia para regular los usos del suelo

La lectura literal y sistemática de la norma evidencia que las APPA constituyen una determinante del ordenamiento territorial, es decir, un parámetro general que los municipios deben considerar al formular o ajustar sus POT. La función del MADR se limita a la declaratoria y a la producción de lineamientos técnicos de carácter general, pero no lo autoriza a sustituir la planificación municipal ni a reglamentar directamente los usos del suelo².

Sobre la competencia de los municipios y distritos, el artículo 313 numeral 7 de la Constitución, que asigna la facultad de reglamentar los usos del suelo, señala:

*“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.”*

Así mismo, conforme al artículo 29 de la ley orgánica del ordenamiento territorial -Ley 1454 de 2011-, 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.”

En tal sentido, tanto el Constituyente como el legislador mediante Ley orgánica señalaron que la función de reglamentar el uso del suelo corresponde a los municipios. La Nación únicamente puede fijar criterios generales, lineamientos, guías o directrices, pero carece de facultad para sustituir la planificación local en materia de zonificación y usos específicos. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-138 de 2020 señaló expresamente que:

“El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, como lo dispone el inciso segundo del artículo 41 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; y, distintas autoridades expidan normas jurídicas que constituyen determinantes de la función de los concejos

² Constitución, artículos 311 y 313.7; LOOT artículo 29; Ley 388 artículos 8,10, 12,13,14,15.

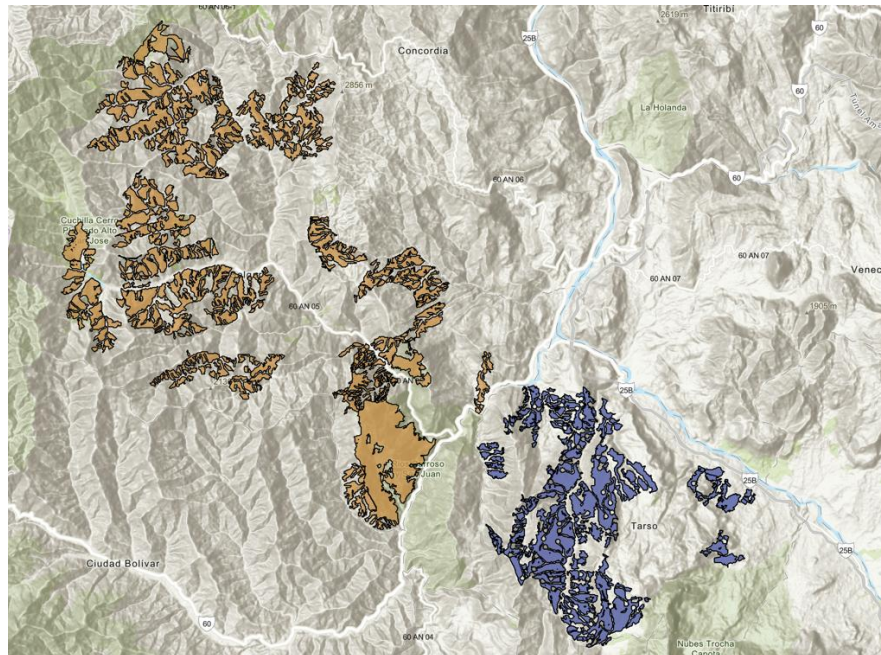
municipales, la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles. Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial. -Subrayas fuera de texto-

En contraste con ese marco, la Resolución 011 de 2026 regula de manera directa los usos principales, condicionados, restringidos y prohibidos como se demuestra a continuación.

5.1.3. La Resolución 011 de 2026 regula los usos del suelo:

El capítulo 5 del Documento Técnico de Soporte, titulado "*Zonificación, parámetros y lineamientos de uso del suelo*", que regula los usos del suelo de los municipios de Tarso y Salgar define:

a) **Dos zonas territoriales con régimen diferenciado.** El Documento Técnico establece para los municipios de Salgar y Tarso las siguientes zonas y extensiones:



Zona	Área Salgar (ha)	Área Tarso (ha)
Zona principal de producción de alimentos	648,54	2.073,50
Zona compatible de producción de alimentos	5.252,01	393,59
Total	5.900,55	2.467,09

b) Usos principales, compatibles y condicionados definidos por la UPPA:

La Tabla 117 del Documento Técnico establece el “*Conjunto de usos para el sector agropecuario en el suelo APPA*”, con la siguiente clasificación vinculante:

USO	PRINCIPAL	COMPATIBLE
AGRÍCOLA	Agrícola destinado a la producción de alimentos para consumo humano: cultivos destinados a la alimentación humana; confinados agrícolas destinados a la alimentación humana; arreglos agroforestales (agrosilvícolas y agrosilvopastoriles); especies arbóreas y forestales asociadas a la alimentación humana.	Agrícola no alimentario: cultivos no destinados a la alimentación humana; confinados agrícolas no destinados a la producción de alimentos para el consumo humano.
PECUARIO	Pecuario destinado a la producción de alimentos para consumo humano: pastoreo (pasturas naturales y mejoradas); arreglos agroforestales (silvopastoriles y agrosilvopastoriles); confinados o estabulación pecuaria destinados a la alimentación humana; zoocría destinada a la alimentación humana.	Pecuario no alimentario: zoocría no destinada a la alimentación humana; confinados pecuarios o estabulación pecuaria no destinados a la alimentación humana.
ACUÍCOLA Y PESQUERO	Acuícola y pesquero destinado a la producción de alimentos para consumo humano: acuicultura destinada a la alimentación humana; pesca artesanal destinada a la alimentación humana.	Acuícolas no alimentarios: acuicultura para la producción de peces y productos no destinados a la alimentación humana.
FORESTAL	(No aplica uso principal definido en APPA)	Forestal no alimentario: plantaciones forestales de especies maderables con fines comerciales.
SERVICIOS	(No aplica uso principal definido en APPA)	Servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria: servicios para la producción; almacenamiento y alistamiento; transformación; comercialización; investigación y desarrollo tecnológico.
TURISMO	(No aplica uso principal definido en APPA)	Servicio turístico: agroturismo que se desarrolla en torno a lo agropecuario.

La Tabla 118 complementa con el régimen de “*otros usos*”:

USO	PRINCIPAL	COMPATIBLE	CONDICIONADO
VIVIENDA	(No aplica)	Vivienda rural dispersa siempre y cuando esté asociada a la producción agropecuaria.	(No aplica)
EQUIPAMIENTOS	(No aplica)	Equipamientos de escala veredal de: salud; educación; bienestar social;	(No aplica)

		deportivo-recreativo; seguridad social.	
TURISMO	(No aplica)	Servicio turístico: ecoturismo	Servicio de hospedaje: posadas turísticas.
COMERCIO	(No aplica)	(No aplica)	Comercio de escala veredal.

Al final de esa tabla, el Documento Técnico indica los usos prohibidos: **"No se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación que tiene este suelo para la actividad agropecuaria."** Lo anterior establece una prohibición general, con efectos directos sobre el ejercicio de actividades en el territorio.

Se destaca que el Decreto 1077 de 2015 en el artículo 2.2.1.1, establece que los usos no identificados como principales, compatibles, complementarios o restringidos, están prohibidos, de manera textual señala:

ARTÍCULO 2.2.1.1. *Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente Decreto, se adoptan las siguientes definiciones: (...)*

Unidad de Planificación Rural. *Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural. (Decreto 3600 de 2007, artículo 1).*

Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado cómo principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido. (Decreto 4065 de 2008, artículo 2)".
-Subrayas fuera de texto-

Al no incluir la industria, la minería ni las parcelaciones campestres en ninguna categoría, la Resolución las prohibió. Lo anterior desconoce que los Esquemas de Ordenamiento Territorial de Tarso y Salgar regulan expresamente la actividad minera dentro del suelo rural, cada uno desde un modelo territorial propio, adoptado mediante acuerdos municipales y con asignación específica de usos del suelo. Esta regulación local fue sustituida por la Resolución APPA y su Documento Técnico, que excluyen la minería de cualquier categoría de uso, configurando su prohibición generalizada, sin competencia para ello, veamos:

(i) **Municipio de Tarso. EOT adoptado mediante Acuerdo 004 de 2023:**

El EOT de Tarso incorpora la minería dentro de una política de control, sujeta a condicionamientos ambientales y territoriales estrictos. En el capítulo 3, política de control para la explotación de recursos naturales no renovables, el municipio establece:

"Artículo 13. Política de Control para Explotación de Recursos Naturales No Renovables

"Esta política busca incentivar al conocimiento de los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento sostenible de estos recursos, con acciones encaminadas a la protección del medio ambiente. Coadyuvar con el control que ejerce la entidad ambiental, para el cumplimiento de las acciones ambientales, evitando el deterioro de los recursos naturales y de esta manera desarrollar una actividad económica sostenible y equilibrada."

Artículo 14. Objetivo de la Política de Control para Explotación de Recursos Naturales No Renovables

“Es objetivo de la Política de Control para Explotación de Recursos Naturales No Renovables desarrollar la actividad minera cumpliendo la normatividad vigente, encaminada a la protección del medio ambiente, bajo controles de la administración municipal y los entes gubernamentales encargados.”

Artículo 15. Estrategias de la Política de Control para Explotación de Recursos Naturales No Renovables

- “1. Exigir a toda explotación minera título minero otorgado por las autoridades competentes (...)*
- 2. Restricción de trabajos y obra de exploración y explotación de minería de aluvión, cielo abierto y de veta (...) en zonas declaradas como de protección (...)*
- 5. Condicionamiento de la explotación de minerales metálicos y no metálicos en los suelos del municipio de Tarso (...)*
- 6. Condicionamiento de la explotación de minerales de aluvión de oro y de materiales pétreos (...) esta actividad solo podrá ser llevada a cabo de forma artesanal (...)*
- 9. La actividad minera se desarrollará considerando las disposiciones contenidas en el Código de Minas (...)*
- 10. Propender por la implementación de políticas para impulsar la exploración y producción minera (...) de manera ordenada, armónica y sostenible.”*

Adicionalmente, el EOT asigna expresamente la minería como **uso restringido** en distintas categorías de suelo de protección:

“Artículo 181 (Suelos de protección de fuentes hídricas)

Uso restringido: Actividad minera.

Artículo 182 (Suelos de protección por aprovisionamiento de servicios públicos)

Uso restringido: Actividad minera.

Artículo 183 (Suelos de protección por riesgo no mitigable)

Uso restringido: Actividad minera.

Es decir, Tarso reguló la minería como uso permitido bajo restricción y condicionamiento, dentro de un esquema municipal de control ambiental y ordenamiento del suelo rural.

(ii) Municipio de Salgar. EOT adoptado mediante Acuerdo 018 de 2024:

El EOT de Salgar integra la minería como componente del desarrollo económico municipal y le asigna áreas específicas de localización. El artículo 18 sobre políticas, objetivos y estrategias de hidrocarburos, energía y minería establece:

“Salgar contará con una política de aprovechamiento de sus recursos mineros, energéticos y de hidrocarburos acorde al interés municipal y nacional, responsabilidad ambiental y social (...)”

Y dentro de sus estrategias incluye expresamente:

“Apoyo al ejercicio de exploración e investigación de minerales de interés.”

Más aún, en el artículo 30 sobre el modelo de ocupación territorial del EOT crea una zonificación específica para esta actividad, al definir las zonas de uso, incorporando la siguiente categoría:

“Potencialidad Minera y de Hidrocarburos”, como zona en la que se proyectan primordialmente usos de explotación.”

En estas áreas, la minería opera en la práctica como uso principal del suelo, conforme a la planificación territorial adoptada por el concejo municipal.

Esta sustitución del ordenamiento territorial local por parte de la resolución demandada evidencia la falta de competencia del Ministerio de Agricultura y de la UPRA para prohibir actividades productivas que los municipios regularon expresamente mediante sus instrumentos de planificación.

5.1.4. Conflicto con los usos establecidos en el EOT de los municipios de Tarso y Salgar:

Para ilustrar la falta de competencia se demostrará que el Ministerio de Agricultura y la UPRA reemplazaron las decisiones locales ya adoptadas, imponiendo restricciones mucho más severas que las previstas en el ordenamiento municipal.

(i) Se desconoce el EOT 2023 de Tarso (adoptado por el en Acuerdo 04 de 2023) con la expedición de la resolución APPA:

a) Conflicto en los usos principales:

El EOT de Tarso establece que en las áreas agropecuarias el uso principal es la producción agrícola y pecuaria tradicional con criterios agroecológicos, sin restricción sobre el tipo de producto ni sobre la destinación final. Incluye expresamente la ganadería estabulada y semiestabulada, la cría de animales y las actividades piscícolas, reconociendo que en esas zonas predomina el café, la ganadería y cultivos como aguacate, plátano, gulupa, maíz y yuca.

La Resolución 011 de 2026 impone que el uso principal pecuario queda reducido exclusivamente a actividades *"destinadas a la producción de alimentos para el consumo humano"*. La ganadería estabulada que el EOT admitió sin restricción de destinación pasa a ser condicionada a ese criterio. El pastoreo queda subordinado al mismo estándar. La restricción proviene de una calificación impuesta por la UPRA.

Igual ocurre con el uso forestal. Para la zona alta del municipio, el EOT definió como uso principal *"la producción agrícola, pecuaria y forestal, con criterios agroecológicos"*, reconociendo el predominio del uso forestal productor, el cultivo de aguacate y la actividad pecuaria. La Resolución 011 de 2026 no contempla ninguna categoría de uso forestal como principal. Relega las plantaciones forestales maderables a uso compatible bajo la categoría *"forestal no alimentario"*, subordinando una actividad avalada por los instrumentos locales a los usos agroalimentarios.

b) Conflicto en los usos complementarios:

El EOT de Tarso destinó suelo específico a vivienda campestre y parcelaciones de baja densidad 3,7 viviendas por hectárea, con uso principal residencial campestre habilitado para armonizar usos residenciales y turísticos en entornos agrarios.

La Resolución 011 de 2026 lo elimina. El Documento Técnico define la vivienda rural dispersa compatible como aquella *"que no hace parte de centros poblados rurales, ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre"* y exige que *"su localización e implantación debe realizarse de forma dispersa, evitando la conformación de conglomerados o aglomeraciones."* La parcelación campestre desaparece como categoría.

Respecto a equipamientos, la Resolución 011 de 2026 restringe los usos compatibles a *"equipamiento veredal"*, definido como el que *"responde exclusivamente a la demanda identificada por el municipio con el fin de atender las necesidades de la población rural dispersa"*, y exige que *"para la localización de nuevos equipamientos, se priorizarán suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III."* El EOT no impuso esa limitación de clase agrológica. La resolución la impone sobre decisiones ya adoptadas en instrumentos de planificación local vigentes.

El comercio enfrenta la misma restricción. El Documento Técnico establece que *"el comercio de cobertura veredal solo se permitirá como uso asociado a la vivienda rural dispersa en los espacios físicos que se destinen para ello dentro de la construcción de la vivienda. El área para el comercio no debe ser mayor que el área de la vivienda."* El EOT no contempla una limitación espacial de ese tipo sobre el comercio rural.

c) Conflicto en los usos condicionados y restringidos:

El EOT admite como uso restringido en áreas agropecuarias *"la agroindustria y los sistemas extensivos de producción agrícola, pecuaria y forestal, con lineamientos agroecológicos"*. La Resolución 011 de 2026 clasifica como compatibles los cultivos no alimentarios y los confinados agrícolas no alimentarios, sin reconocer los sistemas productivos que el EOT había categorizado de forma distinta y con criterios propios.

En materia de turismo, el EOT habilitó múltiples modalidades: ecoturismo, fincas de recreo, finca hoteles, ecohoteles, cabañas de descanso y servicios hoteleros en áreas de vivienda campestre. La resolución permite el agroturismo como uso compatible, pero únicamente *"siempre y cuando haga referencia exclusivamente a la actividad de base agrícola que lleva visitantes a una granja o finca, y que no requiera construcciones o infraestructuras adicionales a las relacionadas con la producción agropecuaria."*

El ecoturismo queda como uso condicionado, con prohibición expresa de alojamiento *"en ecoturismo las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas."* Las posadas turísticas son condicionadas con la restricción de que *"no se permiten infraestructuras adicionales a las propias de la vivienda."* Todo desarrollo turístico con infraestructura que el EOT había contemplado queda prohibido.

d) Prohibiciones de la minería e industria:

La Resolución 011 de 2026 no menciona la minería en ninguna categoría de uso. Tampoco menciona el uso industrial. Conforme al artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, ambos usos quedan prohibidos. La dependencia total del sector primario agropecuario inhibe el desarrollo de otros usos del suelo rural.

El EOT de Tarso había establecido como uso restringido en áreas equivalentes a un 31% del suelo rural *"la actividad minera que no afecte la estructura del ecosistema, la cual deberá contar con un plan de manejo ambiental adecuado"*, en coherencia con los planes de manejo de los Distritos de Manejo Integrado adoptados por Corantioquia.

Esa decisión, adoptada por el concejo municipal en ejercicio de su competencia constitucional es desplazada por la resolución del MADR y la UPRA.

De igual forma, el EOT había destinado suelo específico en el corredor vial suburbano a uso industrial de bajo impacto, parques logísticos, agroindustrias e industrias relacionadas con las cadenas de producción agrícola, pecuaria y forestal. Al no incluir ese uso en ninguna categoría APPA, la Resolución 011 de 2026 lo prohíbe sobre ese territorio. El modelo de desarrollo territorial que Tarso construyó para aprovechar su localización estratégica en el corredor vial 4G queda prohibido sin proceso alguno de participación ni compensación.

(ii) Se desconoce el EOT 2024 de Salgar (adoptado por el en Acuerdo 018 de 2024) con la expedición de la resolución APPA:

El municipio de Salgar adoptó su Esquema de Ordenamiento Territorial mediante el Acuerdo 018 de 2024, instrumento vigente y actualizado. A continuación se demuestra cómo el MADR restringió las disposiciones del EOT:

a) Conflicto en los usos principales:

La economía rural de Salgar gira en torno al café como cultivo predominante, seguido de banano, plátano, limón, naranja, mandarina y cacao. El Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 lo constata: los *"cultivos predominantes incluyen el café, principal producto agrícola de la región, seguido por otros como banano, plátano, maíz y frutas variadas"* (Plan de Desarrollo Municipal Salgar 2024-2027, Capítulo III, Diagnóstico Agropecuario). El mismo Plan de Desarrollo reconoce que la actividad pecuaria se centra en *"la cría de ganado bovino, porcino y avícola"* y que *"la ganadería de leche y carne no tiene especial relevancia"*, pero forma parte del modelo productivo que el municipio construyó y que el EOT recoge.

La Resolución 011 de 2026 impone que el uso principal agropecuario queda circunscrito a actividades *"destinadas a la producción de alimentos para el consumo humano"* (Tabla 117, DTS UPRA). Cualquier actividad pecuaria que no cumpla esa condición incluyendo ganado para cuero, caballos de paso fino, o crianza de especies no convencionales sin destinación alimentaria pierde su condición de uso principal y queda relegada a uso compatible. La ganadería estabulada que el EOT del municipio permitía sin restricción de destinación queda subordinada al criterio nutricional de la UPRA.

b) Conflicto en los usos complementarios e industria:

El Acuerdo 018 de 2024 establece que en el corredor suburbano de Salgar *"de manera compatible pueden realizarse equipamientos de escala zonal, municipal y regional, actividades industriales de diferente escala"* (Acuerdo 018 de 2024, Sección 3.3.2.3.3.2.1). El Documento Técnico condiciona la agroindustria a que los nuevos servicios *"se localicen de forma aislada, es decir, que no se conformen conglomerados o aglomeraciones en el suelo APPA, que transformen la aptitud agropecuaria del suelo"* (DTS UPRA, Tabla 123 y página 308).

Adicionalmente, establece que *"para la localización de nuevos servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria, se priorizarán los suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III"* (DTS UPRA, página 308). La expansión futura de infraestructura o el establecimiento de nuevas plantas de procesamiento en suelo APPA quedaría subordinada a los condicionamientos de la resolución, que el EOT no contemplaba. La industria compatible

que Salgar ha habilitado se convierte por efecto de la resolución en actividad condicionada y limitada espacialmente por criterios que el concejo municipal nunca adoptó.

El municipio pierde la autonomía para habilitar la industria libremente en las zonas APPA, subordinando sus competencias a los condicionamientos del Ministerio y la UPRA, así:

- Solo se permitirán nuevos servicios agroindustriales si se localizan de forma aislada.
- Queda prohibido conformar conglomerados o aglomeraciones.
- Se deben priorizar suelos que no sean de clase agrológica I, II o III.
- Los municipios tendrán la obligación legal de reglamentar condiciones para aislar estos servicios.

Por lo tanto, una actividad que podría ser altamente beneficiosa para la economía y formalización local (como procesadoras de café de gran escala), queda limitada espacialmente por lineamientos centrales que el concejo municipal no aprobó. Esta preocupación fue uno de los principales focos de observación durante las jornadas de socialización de la UPRA en Salgar y Tarso. El mismo documento de la UPRA reconoce que los gremios y las administraciones locales manifestaron este temor:

“Diferentes percepciones sobre APPA. Durante los escenarios algunos representantes de sectores vinculados al turismo rural, la agroindustria y la ganadería perciben las APPA como un freno a sus proyectos. Otros actores, como algunos concejales consideran que podría afectar la autonomía territorial y sus funciones sobre la gestión del uso del suelo.”³

Así mismo, las comunidades exigieron *“claridad en la normativa sobre los usos permitidos en el APPA... precisando con detalle qué actividades se podrán realizar... [como] actividades agroindustriales”*

c) Conflicto en los usos condicionados y de turismo:

El EOT de Salgar clasificó expresamente el turismo de naturaleza como uso compatible en suelo rural productivo, y el Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 lo adoptó como eje estructurante de diversificación económica, con énfasis en fincas cafeteras, ecoturismo e infraestructura hotelera rural. Esta decisión responde a un diagnóstico participativo que identificó un déficit crítico de alojamiento turístico y una demanda ciudadana por su fortalecimiento.

Sin embargo, el Documento Técnico de Soporte de la UPRA que sirve de base a la resolución demandada prohíbe toda nueva infraestructura de alojamiento dentro del polígono APPA, incluso cuando el uso turístico ya fue habilitado por el EOT:

- En **agroturismo (uso compatible)**, se permite solo si **“no requiere construcciones o infraestructuras adicionales”**.
- En **ecoturismo (uso condicionado)**, la UPRA dispone que **“las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas”**.
- En **posadas turísticas (uso condicionado)**, autoriza hospedaje únicamente dentro de la vivienda rural existente y ordena que **“no se permiten infraestructuras adicionales”**.

³ Documento Técnico de Soporte de la UPRA ("03_DTAPPASalgarTarso_20251127-2.pdf"), en el Capítulo 6 (Estrategia de participación), específicamente en la página 331.

El efecto jurídico es que quedan prohibidos glampings, fincas-hotel, cabañas y cualquier ampliación destinada a alojamiento, aun cuando el concejo municipal ya había definido que la producción agropecuaria y el turismo rural debían coexistir.

Esta restricción no obedece a una categoría ambiental de protección ni a un riesgo no mitigable. No se explica por qué estas actividades deben restringirse o prohibirse para proteger el derecho a la alimentación. El nivel central define mediante una resolución que la infraestructura de alojamiento es incompatible con la vocación alimentaria del suelo. Así, la Nación sustituye al municipio y anula su modelo de ocupación territorial y con ello, su competencia sobre el uso del suelo.

Incluso la propia UPRA dejó constancia de este choque durante la socialización en Salgar, cuando la comunidad solicitó precisar la viabilidad de proyectos de turismo rural (glamping, finca-hotel), se cita:

"Claridad en la normativa sobre los usos permitidos en el APPA. Existe la necesidad de precisar con detalle qué actividades se podrán realizar dentro de las áreas declaradas. Es importante profundizar sobre la viabilidad de proyectos de turismo rural (glamping, finca-hotel), actividades agroindustriales y construcción de viviendas en suelos declarados como APPA".⁴

La Resolución 011 de 2026 frena inversiones en turismo rural ya habilitadas normativamente y desconoce decisiones adoptadas por el concejo municipal, órgano constitucionalmente competente para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 de la Constitución). Tanto el MADR como la UPRA ignoran y vulneran los artículos 1, 287, 311 y 313.7 de la Constitución, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 y el artículo 5 de la Ley 388 de 1997. Estas normas reservan al nivel municipal la definición del modelo de ocupación del territorio y solo permiten a la Nación fijar determinantes generales, no prohibiciones locales que sustituyan al POT.

d) Prohibiciones implícitas: minería.

El Concejo municipal de Salgar mediante el Acuerdo 018 de 2024 en ejercicio de sus funciones, no prohibió la minería, sino que la integró en su visión territorial. El artículo 30 del EOT define el modelo de ocupación territorial y crea una categoría específica de uso del suelo denominada potencialidad minera y de hidrocarburos, así:

"Son las áreas previstas por las autoridades nacionales y departamentales donde se proyectan primordialmente usos de explotación de recursos naturales de interés regional y nacional."

La resolución demandada no clasifica la minería en ninguna categoría de uso ni principal, ni compatible, ni condicionado. Por aplicación del artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, que establece que *"cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido"*, la minería queda prohibida sobre las 5.900,55 hectáreas de APPA en Salgar.

El propio DTS reconoce parcialmente el problema al señalar que *"se identifican y excluyen del polígono APPA los títulos otorgados para la explotación de materiales de construcción y arcillas (...) para los municipios de Salgar y Tarso se excluye el título minero con expediente H6768005"* (DTS UPRA, página 270). Esa exclusión puntual no resuelve

⁴ Documento Técnico de Soporte de la UPRA, específicamente en el Capítulo 6 (Estrategia de participación), página 332.

el problema general debido a que el título excluido es el que ya existía. Cualquier nueva solicitud de título minero sobre suelo APPA en Salgar enfrentará la prohibición de la resolución demandada, sin que el EOT lo hubiera previsto así.

5.1.5. Ni el MADR ni la UPRA tienen competencia para regular los usos del suelo mediante la Resolución 011 de 2026:

Las competencias nacionales en materia de regulación sobre uso del suelo son de orden normativo general o técnico orientador. El Congreso define las determinantes, guías, marcos y procedimientos; las CAR ejercen planificación, manejo y conservación ambiental en sus jurisdicciones; y el MADR y la UPRA producen información técnica y criterios de referencia, pero no pueden fijar el régimen local de usos del suelo. Los documentos técnicos sirven de insumo a la planificación sectorial, puesto que las restricciones sobre el uso del suelo corresponden en forma exclusiva a los entes territoriales a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), conforme al artículo 313.7 de la Constitución y a la Ley 388 de 1997. Lo anterior se sustenta entre otras, en las siguientes disposiciones:

En primer lugar, el Decreto 4145 de 2011, que crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) es claro en delimitar sus funciones. El artículo 3 señala que su objeto es “orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios”, y el artículo 5.3 le asigna la función de “definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial”. Es decir, su papel es estrictamente técnico y orientador, en apoyo a las autoridades territoriales, no normativo ni reglamentario. La misma norma subraya que estos criterios e instrumentos son de referencia para los POT, lo que excluye cualquier facultad de la UPRA para imponer directamente categorías de uso o restricciones al suelo, ni les da competencia para que por medio de un documento técnico imponga deberes y obligaciones a las entidades territoriales.

En segundo lugar, el Decreto 1985 de 2013, modificado por el Decreto 2369 de 2015, al enumerar las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) se limita a señalar que le corresponde “formular, dirigir y coordinar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia” (artículo 3) y “formular, coordinar y adoptar la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo” (artículo 6). A su vez, el artículo 12 otorga al Viceministerio de Desarrollo Rural la función de “proponer e implementar las políticas sobre el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso productivo del suelo siguiendo los lineamientos, criterios y recomendaciones dados por la UPRA”. En todos los casos se trata de funciones de política pública y orientación sectorial, que no facultan al Ministerio ni al Viceministerio para dictar normas de ordenamiento territorial, ni regular el uso del suelo.

Incluso, el artículo 2 del Decreto 1985 de 2013 establece dentro de los objetivos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país”. El numeral 25 del artículo 6° del Decreto 1985 de 2013 prevé como función “impartir los lineamientos para asesorar a las entidades territoriales en la articulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural en los planes de desarrollo”.

Por su parte, la Ley 1776 de 2016, al crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la responsabilidad de **“liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social”** (artículo 4). Así mismo, lo habilita para **“definir la frontera agrícola teniendo en cuenta las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad”**. Sin embargo, esta norma no atribuye al Ministerio la competencia de declarar áreas de protección ni de reglamentar directamente los usos del suelo rural; al contrario, lo que prevé es una delimitación de carácter general, que debe articularse con las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial.

Finalmente, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018), al incluir como estrategia la transformación del campo estableció la necesidad de impulsar el ordenamiento productivo del territorio rural y el acceso a la tierra. Pero en ningún caso habilitó al Gobierno nacional para sustituir la competencia constitucional de los municipios en materia de clasificación y reglamentación de los usos del suelo. La disposición se limitó a trazar objetivos de política pública, cuya implementación debe respetar el marco constitucional vigente.

Es decir, ni el MADR ni la UPRA ostentan competencia para definir directa o indirectamente usos del suelo municipal; su rol es el de proveer criterios y bases técnicas que el concejo municipal pondere al adoptar o revisar el POT, en coordinación con las determinantes pertinentes.

Por el contrario, quien está facultado para regular el uso del suelo y definir los usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos es el concejo municipal de cada municipio, así lo establece el artículo 313.7 de la Constitución, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.

En efecto, el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico y principal para definir el uso del suelo, tal y como lo establece el Decreto 1077 de 2015:

*“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1 Plan de ordenamiento territorial. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. **Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.**”*

PARÁGRAFO. Los municipios y distritos deberán adoptar el plan de ordenamiento territorial de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y en las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.” -Subrayas fuera de texto-

El Decreto 1077 también define las áreas de actividad y el régimen de usos del suelo, así:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1.3 Etapa de Formulación. [...] La localización de las áreas de actividad con el correspondiente régimen de usos para la totalidad del suelo urbano:

*(i) **Los usos del suelo se establecerán para cada área de actividad, en principales, compatibles o complementarios, condicionados o restringidos y/o prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o complementario, condicionado o restringido se entenderá prohibido.***

(ii) *Los parámetros urbanísticos para el adecuado desarrollo de los usos del suelo establecidos.” -Subrayas fuera de texto-*

Lo anterior, en concordancia con las competencias de los concejos municipales para revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial -artículos 2.2.2.1.2.3.3, 2.2.2.1.2.3.5, 2.2.2.1.2.2.7 del Decreto 1077 de 2015- Por lo tanto, la definición de usos del suelo es parte estructural del POT, el cual solo puede ser adoptado por el concejo municipal mediante acuerdo. El alcalde solo puede sustituir al concejo en caso de que esta corporación no adopte ninguna decisión, transcurridos sesenta (60) días hábiles desde la presentación del primer proyecto del POT. Por lo tanto, ninguna entidad del orden nacional tiene competencia para fijar directamente usos principales, compatibles, condicionados o prohibidos del suelo municipal.

En consecuencia, cualquier acto administrativo expedido por una autoridad nacional que clasifique usos del suelo o imponga restricciones territoriales directas, por fuera del POT, vulnera el régimen de competencias y desconoce la autonomía municipal.

En consecuencia, la Resolución 011 de 2026 incurre en un vicio manifiesto de extralimitación material de competencias, configurando una causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

5.1.6. La Resolución 011 de 2026 como acto que condiciona la totalidad de las decisiones futuras del municipio de Salgar sobre su suelo rural:

5.1.6.1. Prohibiciones de la Resolución 011 de 2026 a los municipios:

El Documento Técnico de Soporte (DTS) de la UPRA que hace parte integral de la resolución demandada contiene prohibiciones que no son simples orientaciones de política pública. Son mandatos vinculantes, redactados en términos imperativos, que operan como cláusulas de restricción permanente sobre el ordenamiento territorial municipal. Su alcance es el siguiente:

En materia de clasificación del suelo, el DTS establece que *“los municipios en las revisiones o modificaciones de su correspondiente instrumento de ordenamiento territorial **no podrán definir suelos urbanos, de expansión urbana, ni categorías de desarrollo restringido (vivienda campestre, centros poblados y suelo suburbano) sobre las áreas declaradas como APPA”*** (DTS UPRA, página 347). La misma restricción se reitera a renglón seguido: *“En suelo APPA, no se podrá definir ni clasificar suelo urbano, de expansión urbana, ni áreas que hagan parte de las categorías de desarrollo restringido”* (DTS UPRA, página 348).

A través de una resolución el Ministerio de Agricultura le prohíbe a los concejos municipales de Salgar y Tarso clasificar suelo en su propio territorio, lo anterior desconociendo que la Constitución en su artículo 313 numeral 7 les reservó exclusivamente la competencia para: *“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”*.

En materia de equipamientos, la prohibición impuesta por el DTS opera así: *“En suelo APPA los equipamientos de cobertura superior al veredal, se permiten únicamente los existentes a la entrada en vigencia de la presente declaratoria”* (DTS UPRA, página 311). Por lo tanto, ningún equipamiento nuevo de escala municipal o regional sea escuela,

puesto de salud, infraestructura de servicios públicos, entre otros, podrá construirse en las 5.900,55 hectáreas declaradas como APPA de Salgar ni en las 2.467,09 hectáreas de Tarso, salvo que ya existiera antes de la resolución.

En materia de turismo y alojamiento, la resolución es taxativa al señalar que *"En ecoturismo las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas"* (DTS UPRA, página 312). El Plan de Desarrollo Municipal de Salgar 2024-2027 documentó que el 37% de los participantes en su diagnóstico participativo identificaron la infraestructura hotelera como la principal necesidad turística del municipio. Esa demanda, construida desde la comunidad, recogida en el instrumento de planeación del municipio, queda bloqueada por una restricción adoptada desde el nivel central.

En materia de energías renovables, la restricción opera así: *"La infraestructura para la producción de energía mayor a 1MW, podrá localizarse en el suelo rural que no sea APPA"* (DTS UPRA, páginas 125 y 126); también se indica que las minigranjas solares *"no se permitan en suelos clasificados con clase agrológica I, II y III"* (DTS UPRA, página 345). En tal sentido, los municipios pierden competencia para decidir dónde ubica su infraestructura energética.

En materia de plantas de tratamiento e infraestructura sanitaria, el DTS concluye que *"las áreas destinadas a la localización de infraestructuras como relleno sanitario, la PTAR y RCD, deben ser excluidas del APPA"* (DTS UPRA, página 155).

5.1.7. La Resolución crea conflictos intersectoriales con las Zonas de Reserva con Potencial Minero:

El DTS reconoce que dentro del polígono APPA de Salgar existen 1.287,10 hectáreas clasificadas como Zonas de Reserva con Potencial Minero (ZRP), distribuidas en seis bloques 373, 509, 510, 511, 512 y 523 delimitados por la Agencia Nacional Minería (DTS UPRA, Tabla 114, página 290-291).



4.3.2.1. Municipio de Salgar

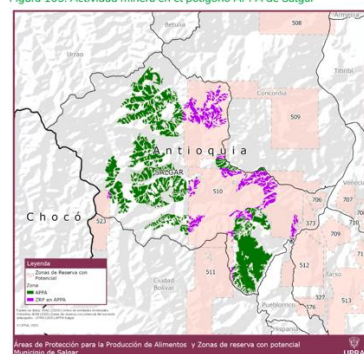
Dentro del polígono APPA no se evidencian títulos mineros vigentes. Respecto a las zonas reservadas con potencial minero, se identifica un área total en APPA de 1.287,10 ha.

Tabla 114. Zonas con reserva potencial minera en el polígono APPA de Salgar

Municipio	ZRP	Área (ha) de ZRP en APPA
Salgar	Zonas reservadas con potencial-bloque 373	0,23
	Zonas reservadas con potencial-bloque 509	518,02
	Zonas reservadas con potencial-bloque 510	734,61
	Zonas reservadas con potencial-bloque 511	14,83
	Zonas reservadas con potencial-bloque 512	9,21
	Zonas reservadas con potencial-bloque 523	10,19
Total		1.287,10

Fuente: elaboración propia con información de la ANM (2025).

Figura 105. Actividad minera en el polígono APPA de Salgar



Fuente: elaboración propia, a partir de ANM (2025)

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.
+57(601) 552 9820, 245 7307
www.upra.gov.co

Página | 290



4.3.2.2. Municipio de Tarso

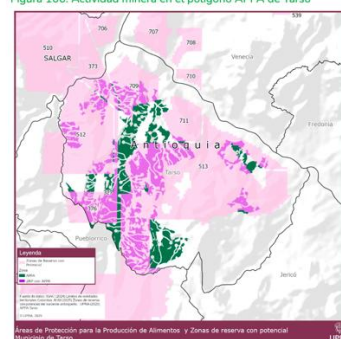
Dentro del polígono APPA no se evidencian títulos mineros vigentes. Respecto a las zonas reservadas con potencial minero, se identifica un área total en APPA de 1.598,86 ha.

Tabla 115. Zonas con reserva potencial minera en el polígono APPA de Tarso

Municipio	ZRP	Área (ha) de ZRP en APPA
Tarso	Zonas reservadas con potencial-bloque 376	207,34
	Zonas reservadas con potencial-bloque 327	64,77
	Zonas reservadas con potencial-bloque 373	54,18
	Zonas reservadas con potencial-bloque 709	143,08
	Zonas reservadas con potencial-bloque 711	17,94
	Zonas reservadas con potencial-bloque 512	194,16
	Zonas reservadas con potencial-bloque 513	922,39
Total		1.598,86

Fuente: elaboración propia con información de la ANM (2025).

Figura 106. Actividad minera en el polígono APPA de Tarso



Fuente: elaboración propia, a partir de ANM (2025)

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.
+57(601) 552 9820, 245 7307
www.upra.gov.co

Página | 291

Las ZRP son áreas delimitadas por la Agencia Nacional de Minería precisamente porque contienen minerales estratégicos. Su existencia dentro del polígono APPA genera un conflicto no sólo con las disposiciones locales sino con la autoridad minera, en tanto el Ministerio de Agricultura ha superpuesto una determinante agroalimentaria sobre áreas que otro sector de la misma Nación ha delimitado por su potencial minero estratégico.

El DTS reconoce la tensión pero no la resuelve, se limita a afirmar que *"los derechos adquiridos a la fecha de expedición de esta determinante de ordenamiento territorial del nivel II, serán respetados conforme al principio de legalidad, sin perjuicio de que se deban cumplir las obligaciones de compensación, restauración y armonización con los instrumentos de planificación rural y ambiental"* (DTS UPRA, página 289). Esa fórmula traslada al municipio y a los futuros titulares mineros la carga de resolver un conflicto intersectorial que el propio Estado generó, sin ofrecer ningún mecanismo de solución. Con la advertencia de que la UPRA no permite la minería en las zonas de APPA.

Sobre 1.287,10 hectáreas del territorio de Salgar, el Estado colombiano simultáneamente declara que deben protegerse para la producción de alimentos y que contienen minerales estratégicos para la transición energética nacional.

5.2. LA RESOLUCIÓN 011 DE 2026 INFRINGE LAS NORMAS EN QUE DEBE FUNDARSE:

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 mismas⁵. En el asunto de la referencia, las tres hipótesis concurren, lo que hace aún más ostensible la infracción.

El marco constitucional y legal aplicable no deja duda sobre la distribución de competencias, como se sintetiza en el siguiente cuadro:

NORMA	CONTENIDO
Constitución	Artículo 287: que reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses. Artículo 288: que ordena que la distribución de competencias se realice bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica que la Nación fija lineamientos generales y las entidades territoriales los desarrollan según sus particularidades. Artículo 311: que establece al municipio como la entidad fundamental del Estado y lo faculta para ordenar el desarrollo de su territorio. Artículo 313, numeral 7: que asigna al concejo municipal la función de “reglamentar los usos del suelo” dentro de los límites fijados por la ley. Artículo 334: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.
Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT	Artículo 29: que precisa que a los municipios les corresponde formular y adoptar sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), los cuales deben reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
Ley 388 de 1997	Artículos 1 a 5: que conciben el ordenamiento territorial como una función pública encaminada a garantizar la función social y ecológica de

⁵ Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia del 15 de marzo de 2012, Rad. 25000-23-27-000-2004-92271-02 (16660), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Ley de Desarrollo Territorial	la propiedad, asegurar el interés general y garantizar la participación democrática. Artículo 6: que precisa que el ordenamiento territorial es de competencia municipal, ejercido bajo principios de autonomía y participación. Artículo 8: que reconoce expresamente que la acción urbanística corresponde a los municipios y distritos, lo cual comprende, entre otras funciones: • Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana. • Definir usos específicos del suelo y su intensidad. • Establecer zonas de protección ambiental y áreas no urbanizables. • Adoptar planes de ordenamiento territorial como marco de todas las decisiones sobre usos del suelo. Artículos 12 y 15: que establecen que los municipios, a través de los POT, determinan la clasificación del suelo (urbano, rural, de expansión) y regulan los usos permitidos, condicionados o prohibidos. Concretamente el artículo 15 establece la jerarquía de las normas urbanísticas en tres niveles: estructurales, generales y complementarias. Entre las estructurales se encuentran la clasificación y delimitación de suelos y la definición de áreas de protección, las cuales prevalecen sobre cualquier otra regulación y solo pueden modificarse en procesos formales de revisión del POT.
Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, artículo 32:	Creó las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes de ordenamiento territorial nivel 2, limitándolas a zonas de especial vocación agroalimentaria. En ningún caso habilita al MADR para regular ni limitar y mucho menos prohibir usos del suelo en los municipios.

En ese orden, corresponde desarrollar los cargos específicos por: **(i)** vulneración del núcleo esencial de la autonomía territorial; **(ii)** vulneración a la propiedad privada y, **(iii)** vulneración del derecho a la libertad económica y la iniciativa privada.

5.2.1 La resolución 011 de 2026 vulnera la autonomía territorial:

La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en la importancia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación que define los aspectos más relevantes de la vida social y, por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Igualmente, esta atribución tiene en cuenta que, en virtud del principio democrático, los concejos municipales son la corporación pública que representa de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.

La Corte Constitucional ha precisado que, las determinantes del ordenamiento no sustituyen la potestad local, por tratarse de: *“normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local”*⁶

No se discute la competencia nacional para declarar determinantes territoriales conforme la Ley 388 de 1997, como los lineamientos y guías que son para ordenar el territorio. Sin embargo, la arquitectura constitucional de competencias concurrentes no autoriza que un acto nacional defina directa o indirectamente y de manera concreta los usos del suelo municipal. La Corte en la Sentencia C-138 de 2020 fue explícita:

*“El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial”, como lo dispone el inciso segundo del artículo 41 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; y, **distintas autoridades expidan normas jurídicas que constituyen determinantes de la función de los concejos municipales, la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles.** Por lo tanto, **aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial.** (Negrilla y subrayas fuera de texto).*

Si ni siquiera el Legislador puede definir directamente los usos locales porque esa función corresponde al concejo municipal, con mayor razón no puede hacerlo un acto administrativo de un Ministerio, menos aún a través de un anexo técnico que crea la UPRA y que se impone como reglamento urbanístico para miles de hectáreas del territorio.

En nuestro sistema constitucional, ordenar el desarrollo del territorio le corresponde, en primer lugar, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado conforme el artículo 311 de la Constitución. Por su parte, la competencia decisoria para reglamentar los usos del suelo recae en los concejos municipales como lo señala expresamente el artículo 313.7 de la Constitución, competencia que, según la Corte, es una manifestación directa de la autonomía territorial. Así, en la Sentencia C-149 de 2010, al estudiar los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), la Corte declaró inconstitucional la norma que desplazaba estas competencias, al señalar:

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

“6.3. La norma acusada desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales y de manera específica vulnera lo dispuesto en los artículos 1º, 311 y 313-1-7 de la Constitución Política. El artículo 1º, en cuanto garantiza la autonomía de los entes territoriales; el artículo 311, mediante el cual se define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, asignándole competencia para ordenar el desarrollo de su territorio; y el artículo 311-1, según el cual corresponde a los concejos la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, como también el numeral 7 del mismo precepto, según el cual a estas corporaciones administrativas les corresponde reglamentar los usos del suelo.

6.4. [...] Como lo demuestra la exposición sobre el alcance de la norma demandada, los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos. Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política. Por lo anterior, la Corte considera que la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs.”⁷ (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Si bien esa potestad no es absoluta y debe ejercerse dentro de los límites que fije la ley, la misma no puede vaciarse por la injerencia del nivel central. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad conforme el artículo 288 constitucional orientan esa distribución y exigen soluciones armónicas, no esquemas de subordinación: “La coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes... se dará aplicación los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”⁸.

Contrario a lo anterior el artículo 4 de la Resolución 011 de 2026 dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 4. Cumplimiento y control. Corresponde los municipios de Tarso y Salgar, en el marco de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de lo dispuesto en este acto administrativo y en sus instrumentos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y ejercer el control urbano.

Parágrafo. Corresponde a las autoridades con competencia para la expedición de licencias urbanísticas en los municipios de Tarso y Salgar, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.

Aunque el artículo menciona la autonomía y descentralización administrativa, en realidad el efecto jurídico es exactamente el contrario. Los municipios quedan reducidos a ejecutores de la Resolución 011 de 2026 que reguló el desarrollo y los usos del suelo de Tarso y Salgar, el concejo municipal ya no es un sujeto activo de la planeación territorial.

Aunado a lo anterior, el artículo 5 de la resolución demandada dispone:

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

*“Artículo 5. Evaluación. **El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de 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.**”-Subrayas fuera de texto-*

Esta disposición le otorga al Ministerio y a la UPRA la facultad exclusiva de evaluar y decidir sobre los resultados de las APPA, sin prever ningún mecanismo de participación o coordinación con los municipios, quienes realmente conocen la situación productiva, ambiental y social del territorio.

El hecho de que la evaluación y eventual revisión dependan únicamente del nivel nacional significa que el municipio no puede intervenir para ajustar o corregir las restricciones impuestas, incluso si estas generan afectaciones económicas o incompatibilidades con la realidad territorial. En la práctica, el Ministerio asume un poder permanente de seguimiento y control sobre el uso del suelo local.

Este modelo contradice los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución y desarrollados por los artículos 21 y 27 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), que exigen que las decisiones del nivel nacional en materia territorial se adopten de forma articulada y con participación de los entes territoriales. En lugar de ello, el artículo 5 establece un esquema jerárquico donde la Nación conserva la potestad exclusiva de evaluación, sin canales de corresponsabilidad con el municipio.

Así, tanto el artículo 4 como el artículo 5 de la Resolución 011 de 2026 confirman que los municipios de Tarso y Salgar no participan en la definición, ni en la actualización ni en la evaluación de la medida, sino únicamente en su ejecución. Esta estructura normativa reproduce un modelo vertical y centralizado, incompatible con el diseño constitucional del Estado unitario descentralizado, y refuerza la conclusión de que la resolución demandada vacía de contenido la autonomía municipal y sustituye la función de ordenamiento del territorio que corresponde al concejo municipal.

La alcaldía de Tarso (a través de sus Secretarías de Planeación y de Agricultura) emitió comentarios al proyecto de resolución en el cual defiende su autonomía frente a la toma de decisiones sobre el uso del suelo, argumentando que esta es una competencia netamente municipal. Las citas textuales de la Alcaldía de Tarso reclamando su competencia local sobre el territorio son las siguientes:

- (i) Sobre quién toma las decisiones de uso del suelo: *"La precisión, delimitación y toma de decisiones sobre usos se realiza obligatoriamente desde los POT municipales. **En el caso de Tarso, que cuenta con EOT reciente (2023), el análisis debe partir de lo adoptado localmente**".*
- (ii) Sobre la imposición de una norma de nivel nacional frente al esquema local recién aprobado: *"La definición de las APPA en municipios que cuentan y los que están en proceso de revisión de su instrumento de ordenamiento territorial revisado recientemente por vencimiento de la vigencia de largo plazo, **implica una modificación o revisión del EOT?, toda vez que se genera un determinante de ordenamiento territorial nivel 2**".*
- (iii) Sobre la escala de los mapas que no se ajustan a la realidad local: *"La identificación de APPA se realizó en una escala que no corresponde con los estándares legales de elaboración de POT municipales. **Estas áreas, en consecuencia, deben plantearse de manera general, para ser precisadas en el proceso de***

revisión del POT. En Tarso, esta precisión debe realizarse exclusivamente con cartografía ajustada al territorio".

En efecto, además de que se les impone los usos del suelo, el MADR y la UPRA les prohíbe expandir el suelo urbano o de expansión urbana, con prohibiciones para construir, urbanizar y lotear (vivienda), así lo indica el DTS:

"7.1.2.2. Armonización con las clases de suelo y categorías de suelo rural. Las APPA forman parte del suelo rural, es decir que, estas áreas se consideran no aptas para el uso urbano. En este sentido los municipios en las revisiones o modificaciones de su correspondiente instrumento de ordenamiento territorial no podrán definir suelos urbanos, de expansión urbana, ni categorías de desarrollo restringido (vivienda campestre, centros poblados y suelo suburbano) sobre las áreas declaradas como APPA. Lo anterior, en atención a lo establecido en los artículos 10, 32 y 33 de la Ley 388 de 1997, y del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Asimismo, los municipios en sus procesos de revisión y ajuste o modificación excepcional de su instrumento de ordenamiento territorial, o en la formulación de los instrumentos de planeamiento que lo desarrollen, deberá proteger y velar por la preservación, la consolidación y el mantenimiento de las APPA; para lo cual, deberán realizar entre otras cosas:

[...]

7.1.2.3. Articulación de las APPA con los contenidos y componentes del EOT Los municipios deberán incorporar el APPA en su proceso de revisión, ajuste o modificación excepcional de su instrumento de ordenamiento territorial como determinante de segundo nivel del ordenamiento territorial. En el componente general, deberá incorporarse:

- **Las APPA como parte del contenido estratégico; es decir, de las políticas, los objetivos y las estrategias del EOT.**
 - **Las APPA como parte del contenido estructural del EOT; es decir, como determinante del Modelo de ocupación del territorio del EOT.**
 - **Las APPA como parte de la visión de largo plazo del EOT.**
 - **La destinación del suelo APPA para el desarrollo de usos agrícolas, pecuarios, pesqueros, forestales o acuícolas.**
 - **En suelo APPA, no se podrá definir ni clasificar suelo urbano, de expansión urbana, ni áreas que hagan parte de las categorías de desarrollo restringido.**
- En el componente rural, se deberá:**
- **Incorporar las APPA en la definición y delimitación del suelo de protección."**

En esta línea, el DTS -página 311- restringe el diseño y ubicación de la vivienda:

"Los siguientes son lineamientos para reglamentar el uso de vivienda rural dispersa:

- **La nueva vivienda rural dispersa en el suelo APPA, deberá ser parte de un área productiva agropecuaria.**
- **Su localización e implantación debe realizarse de forma dispersa, evitando la conformación de conglomerados o aglomeraciones.**

• El desarrollo de las actividades propias de la vivienda rural dispersa debe complementar la actividad agrícola y pecuaria, la cual se constituye en la destinación principal del suelo APPA; de manera que se contribuya al fortalecimiento de la producción agropecuaria.

5.2.1.1. Desconocimiento de la información oficial de los municipios objeto de declaratoria de la APPA: Salgar y Tarso no son municipios con vocación agrícola intensiva.

En Salgar, la mayor parte del territorio (93,74%) corresponde a suelos de clase 6 y 7. En Tarso, estas mismas clases ocupan el 71% del territorio. Esto indica una altísima proporción de tierras con severas limitaciones para el cultivo de alimentos. Las tierras de clase 4 representan apenas el 2% en Salgar y el 27% en Tarso. La clase 3 aparece de forma muy localizada (4% en Salgar y 0,5% en Tarso) y no hay presencia de tierras clase I y II en ninguno de los dos municipios.

Esta ausencia de tierras clase I y II es técnicamente determinante. Las clases 6 y 7, que representan la absoluta mayoría en ambos territorios, corresponden a suelos con severas limitaciones por pendientes escarpadas, acidez, susceptibilidad a la erosión y baja fertilidad natural. El propio documento técnico de la UPRA recomienda destinar estas zonas a "*actividades agroforestales, sistemas silvopastoriles, conservación ambiental y producción forestal, evitando prácticas agrícolas intensivas que podrían degradarlas aún más*". Adicionalmente, el Plan de Desarrollo de Salgar advierte sobre sus suelos (conocidos topográficamente como la Unidad Salgar) que son "*muy susceptibles a la erosión*" y se caracterizan por "*bajos en nutrientes*".

En efecto, según lo manifestado por la Alcaldía de Tarso en sus comentarios al proyecto de resolución, al analizar el área total que se pretende declarar como APPA en su jurisdicción comparándolos con los instrumentos locales y la cartografía base, se obtienen resultados que hacen inviable la medida desde el punto de vista metodológico y agrológico:

*"En el documento técnico de soporte no se evidencia con claridad la metodología de procesamiento de las variables, especialmente porque las fuentes cartográficas se encuentran en diferentes escalas (1:100.000, 1:25.000 y 1:5.000). **La escala 1:100.000 no es adecuada para soportar decisiones de ordenamiento territorial a nivel municipal en Tarso, lo que genera imprecisión en la delimitación propuesta de las APPA**". Además, se advierte que **"Hay grandes diferencias en la productividad estimada por el Departamento y la UPRA. En 1.818 toneladas"**.*

La Alcaldía cuestionó cómo se puede imponer una declaratoria nacional que modifique el uso del suelo sin estudios de detalle, desconociendo además el ordenamiento municipal recién aprobado, generando una incertidumbre sobre la aplicabilidad de la medida:

*"La precisión, delimitación y toma de decisiones sobre usos se realiza obligatoriamente desde los POT municipales. En el caso de Tarso, que cuenta con EOT reciente (2023), el análisis debe partir de lo adoptado localmente". "La definición de las APPA en municipios que cuentan y los que están en proceso de revisión de su instrumento de ordenamiento territorial revisado recientemente por vencimiento de la vigencia de largo plazo, ¿implica una modificación o revisión del EOT?, toda vez que se genera un determinante de ordenamiento territorial nivel 2". **"Se evidencia la ausencia de estudios a escala de detalle que permitan gestionar, planificar y administrar de manera adecuada las actividades productivas y de desarrollo en el sector"**.*

Por lo tanto, la imposición de APPA sobre estos suelos carece de fundamento técnico. Si el propio documento reconoce que no existen tierras aptas de clases I y II ¿cómo puede justificarse la declaratoria prioritaria sobre suelos de clase 6 y 7? No existe justificación técnica válida, pues se trata de una decisión que contradice los criterios de aptitud agrícola y capacidad de uso del suelo, desconociendo la realidad biofísica del territorio, forzando una vocación productiva intensiva.

Así las cosas, en el caso concreto la delimitación de las APPA se realizó con escalas que no corresponden a los estándares legales de elaboración de POT municipales, con diferencias injustificadas en la estimación de productividad, y vulnerando el modelo de ocupación que el municipio de Tarso ya había adoptado en su EOT de 2023. A pesar de la evidencia técnica sobre las severas limitaciones del suelo y las advertencias formales de las administraciones locales sobre la ausencia de estudios de detalle, la UPRA utilizó una escala inadecuada para imponer una zonificación nacional.

Este proceder desconoce el principio constitucional de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, según el cual las entidades nacionales deben actuar en colaboración con los municipios y no sustituir sus competencias. Procede, por tanto, la declaratoria de nulidad del acto acusado por violación de los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución; la Ley 1454 de 2011; y la Ley 388 de 1997.

5.2.2. La resolución 011 de 2026 se superpone con diferentes zonas protegidas, determinantes ambientales y restricciones legales del ordenamiento territorial.

Los polígonos declarados como APPA se superponen masiva y sistemáticamente con zonas que, conforme al ordenamiento jurídico colombiano, gozan de protección especial de superior jerarquía normativa, lo cual genera una contradicción con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2024, que establece expresamente la jerarquía entre determinantes de ordenamiento territorial, otorgando prevalencia a las determinantes de Nivel 1 sobre las de Nivel 2.

En efecto, la propia Ley 388 de 1997, en su artículo 10 modificado, clasifica las determinantes de ordenamiento territorial en niveles jerárquicos: el nivel 1, relativo a la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, y la gestión del cambio climático; y el nivel 2 que se relaciona con las APPA.

Como se demostrará a continuación, la Resolución 011 de 2026 superpone los polígonos de APPA en Tarso (2.467,09 ha) y Salgar (5.900,55 ha) con al menos cinco categorías de zonas protegidas o restringidas, todas ellas documentadas técnicamente tanto por la Alcaldía de Tarso como por la Gobernación de Antioquia, a través de informes elaborados conjuntamente por el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Ambiente del departamento de Antioquia, con fecha de noviembre de 2025, los cuales se solicita su decreto como pruebas dentro de este proceso.

5.2.2.1. Superposición con la zona ribereña del río Cauca. Determinante ambiental de nivel 1:

Del área total propuesta como APPA para el municipio de Tarso (2.467,09 ha), **26,80 hectáreas** se encuentran localizadas en la zona ribereña del río Cauca, la cual constituye una **determinante ambiental de Nivel 1**, conforme al Acuerdo 017 de 1996, modificado por el Acuerdo 346 de 2010, expedidos por el Consejo Directivo de CORANTIOQUIA, cuyo régimen jurídico de manejo se enmarca en la Ley 99 de 1993, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y demás normativa ambiental concordante. Como demuestra la siguiente imagen de la Alcaldía de Tarso:

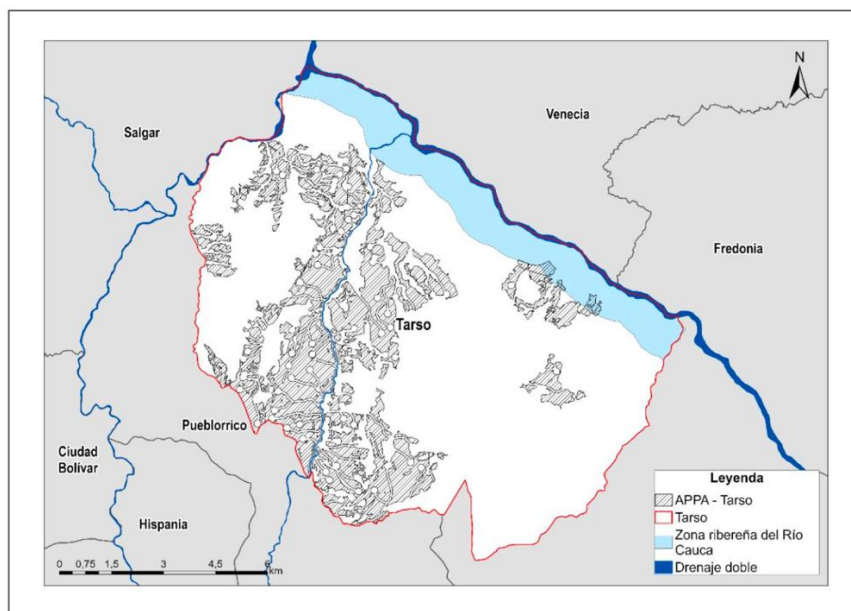


Figura 1. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Tarso con respecto a la zona ribereña del río Cauca.

Esta superposición fue señalada por la Alcaldía de Tarso (en su observación No. 2) y por la Gobernación de Antioquia (página 12 de su informe técnico y jurídico). Ambas entidades territoriales, en ejercicio de sus competencias constitucionales de ordenamiento territorial (artículos 311, 313.7 y 298 de la Constitución), alertaron que la inclusión de esta franja ribereña dentro del polígono APPA contraviene directamente la jerarquía de determinantes establecida en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

La zona ribereña del río Cauca, en tanto área de especial importancia ecosistémica para la conservación y protección del ciclo del agua, goza de un régimen de protección que prevalece jerárquicamente sobre cualquier declaratoria de APPA. En consecuencia, la superposición con esta zona configura una violación directa del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2024, así como del principio de jerarquía normativa.

5.2.2.2. Superposición con suelos de protección, fajas forestales protectoras, retiros a nacimientos de agua y áreas de conectividad ecológica. Determinante ambiental de nivel 1:

La delimitación de las APPA en ambos municipios no excluyó en su totalidad las fajas forestales protectoras de cauces y rondas hídricas, los retiros obligatorios a nacimientos de agua, los suelos de protección definidos en los respectivos Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), ni las áreas del Esquema de Conectividades Ecosistémicas adoptado por CORANTIOQUIA mediante la Resolución 040-RES2312-6660 del 15 de diciembre de 2023. Esta superposición afecta extensiones significativas en ambos municipios:

Municipio	Área total APPA (ha)	Área superpuesta (ha)	% del polígono APPA
Tarso	2.467,09	1.183,89	47,98%

Salgar	5.900,55	1.699,29	28,80%
--------	----------	----------	--------

Fuente: Informe Técnico y Jurídico de la Gobernación de Antioquia, noviembre 2025 (págs. 4 y 13-14).

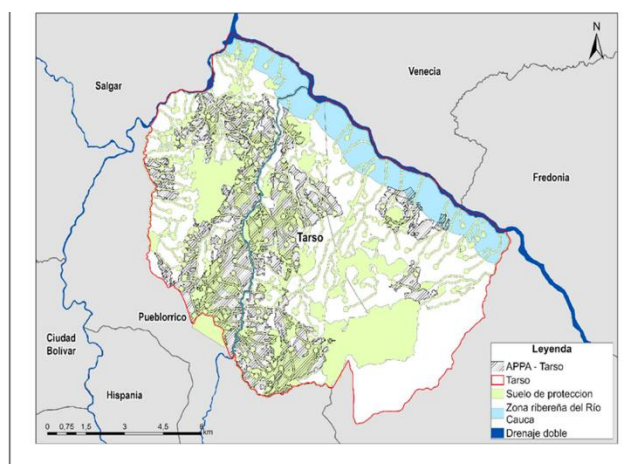


Figura 8. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Tarso con respecto a los suelos de protección establecidos en el EOT.

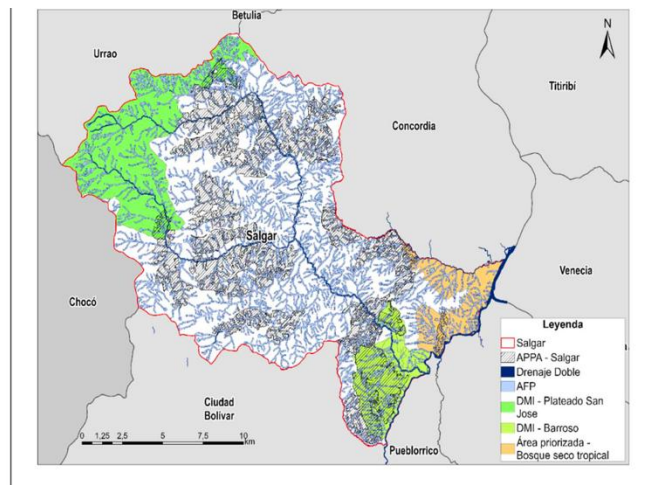


Figura 1. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Salgar con respecto los suelos de protección establecidos en el EOT.

Las áreas superpuestas incluyen, para el caso de Tarso, fajas forestales protectoras, retiros a nacimientos de agua, suelos de protección definidos en el EOT de Tarso (2023) y áreas del Esquema de Conectividades Ecosistémicas de CORANTIOQUIA, conforme lo documenta la Alcaldía de Tarso en su Observación No. 3 y la Gobernación de Antioquia en las páginas 13 y 14 de su informe técnico.

Para el caso de Salgar, la superposición abarca igualmente fajas forestales protectoras de cauces y rondas hídricas, suelos de protección definidos en la propuesta del modelo de EOT para Salgar, y áreas del Esquema

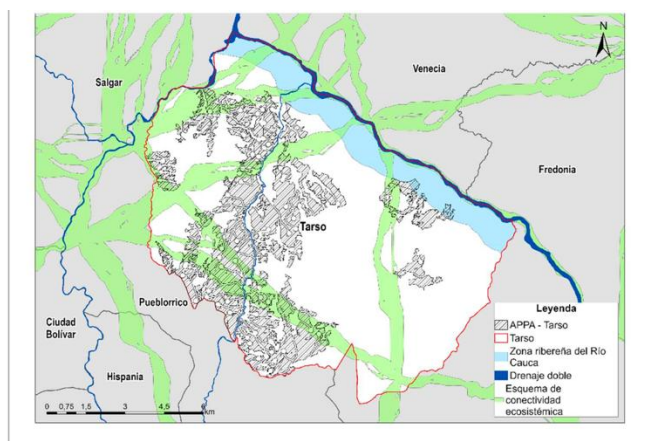


Figura 9. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Tarso con respecto al Esquema de Conectividades Ecosistémicas adoptada por Corantioquia bajo la Resolución 040-RES2312-6660 del 15 de diciembre 2023.

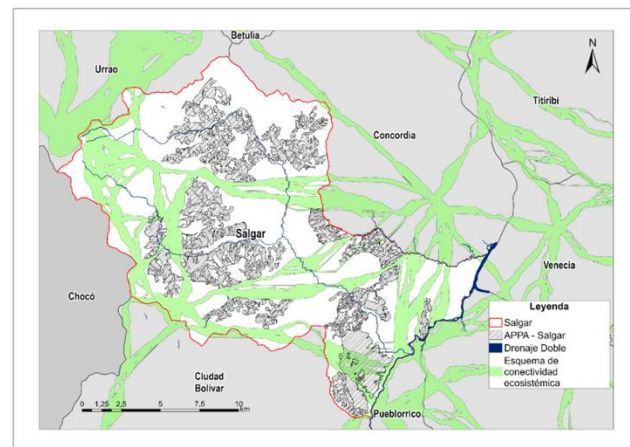


Figura 2. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Salgar con respecto al Esquema de Conectividades Ecosistémicas adoptada por Corantioquia bajo la Resolución 040-RES2312-6660 del 15 de diciembre 2023.

de Conectividades Ecosistémicas adoptado por CORANTIOQUIA bajo la misma Resolución 040-RES2312-6660, conforme lo documenta la Gobernación de Antioquia en la página 4 de su informe técnico.

La magnitud de esta superposición es alarmante: en el caso de Tarso, **casi la mitad del polígono declarado como APPA (47,98%)** se traslapa con zonas que constituyen determinantes ambientales de Nivel 1. Esto evidencia que la UPRA y el MADR no realizaron un proceso riguroso de exclusión de las áreas protegidas, como lo exige el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Todas estas áreas constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 3600 de 2007 (compilado en el Decreto 1077 de 2015).

5.2.2.3. Superposición con zonas de amenaza alta y media por movimiento en masa. Determinante de gestión del riesgo de Nivel 1.

La superposición más extensa y, probablemente, la más grave desde el punto de vista de la seguridad de la población se presenta con las zonas clasificadas con amenaza alta y media por fenómenos de movimiento en masa, según los estudios básicos de amenazas elaborados por los propios municipios para los procesos de revisión y ajuste de sus EOT. Los datos son contundentes:

Municipio	Amenaza Alta (ha)	Amenaza Media (ha)	Total superpuesto (ha)	% del polígono APPA
Tarso	346,03	1.004,46	1.350,49	54,74%
Salgar	305,89	4.599,70	4.905,59	83,14%
TOTAL	651,92	5.604,16	6.256,08	

Fuente: Alcaldía de Tarso (Obs. No. 4), Gobernación de Antioquia (págs. 6 y 15-16). Datos provenientes de los estudios básicos de amenaza y riesgo elaborados para la revisión de los EOT.

En el caso de **Salgar**, el **83,14%** del polígono declarado como APPA se superpone con zonas de amenaza alta y media por movimiento en masa. En **Tarso**, la proporción alcanza el **54,74%**. Es decir, la mayoría del territorio que la Resolución 011 de 2026 pretende destinar a la producción de alimentos se encuentra en zonas donde, precisamente, la normatividad de gestión del riesgo restringe severamente las actividades productivas.

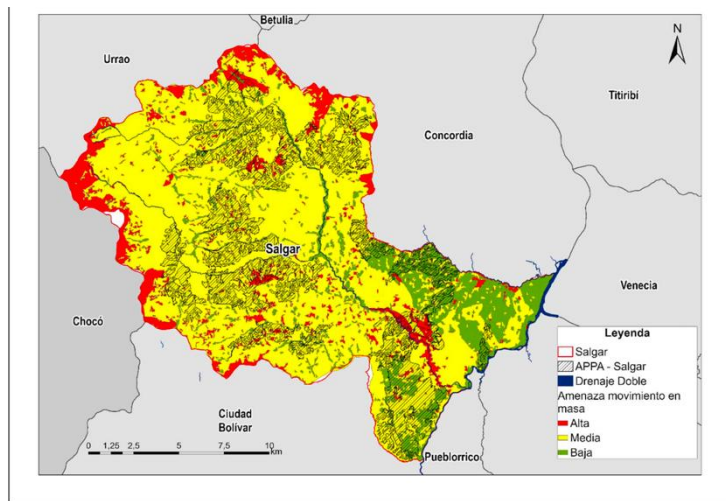


Figura 4. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Salgar con respecto a las zonas de amenaza alta por movimiento en masa.

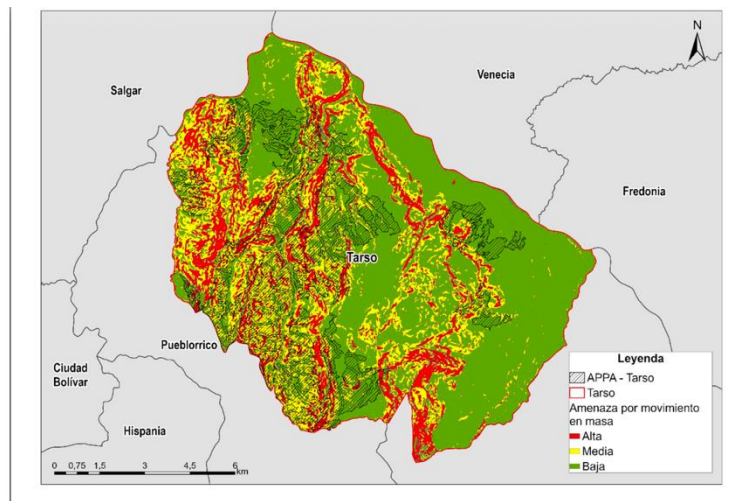


Figura 10. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Tarso con respecto a las zonas de amenaza alta por movimiento en masa.

En efecto, el artículo 25 del Decreto 1807 de 2014 (compilado en el Decreto 1077 de 2015) dispone que en suelos rurales con amenaza alta y media se requiere la implementación de usos agroforestales, prácticas de conservación de suelos y aguas, control de escorrentías y erosión, y en algunos casos, la realización de estudios detallados que definan restricciones específicas.

Estas medidas limitan estructuralmente la posibilidad de destinación agrícola intensiva, por lo cual la declaratoria de APPA en dichas zonas resulta intrínsecamente contradictoria con los fines que la propia resolución dice perseguir.

Esta incompatibilidad se trata de una contradicción estructural entre el acto administrativo demandado y las determinantes de gestión del riesgo que, conforme al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, tienen prevalencia jerárquica de Nivel 1.

La declaratoria de APPA sobre suelos con amenaza alta y media constituye, simultáneamente: (i) una violación del principio de jerarquía normativa entre determinantes de ordenamiento territorial; (ii) un desconocimiento de la normatividad nacional de gestión del riesgo de desastres (Ley 1523 de 2012 y Decreto 1807 de 2014); y (iii) una amenaza directa a la vida e integridad de las comunidades campesinas que habitan estas zonas.

5.2.2.4. Superposición con las fajas de retiro de vías secundarias y terciarias. Ley 1228 de 2008:

La cartografía anexa a la Resolución 011 de 2026 evidencia, tanto para Tarso como para Salgar, que la delimitación de las APPA presenta superposición con las zonas de retiro obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 1228 de 2008, que establece:

- Para carreteras de segundo orden: faja de exclusión mínima de **45 metros** (22,5 m a cada lado del eje vial).
- Para carreteras de tercer orden: retiro mínimo de **30 metros** (15 m a cada lado del eje vial).

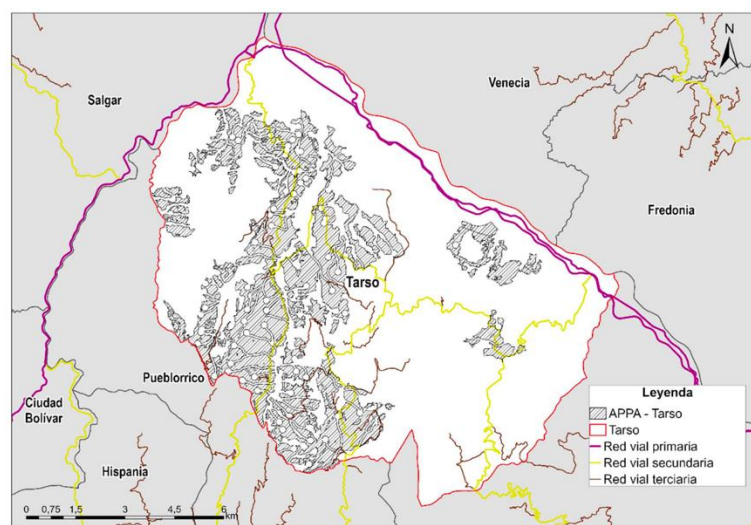


Figura 11. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Tarso con respecto a las zonas de retiro obligatorio establecidas para las vías.

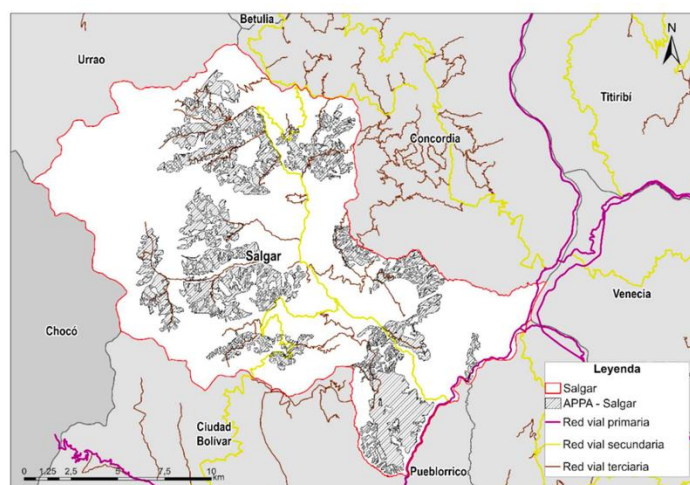


Figura 5. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Salgar con respecto a las zonas de retiro obligatorio establecidas para las vías.

Esta superposición fue documentada por la Alcaldía de Tarso en su Observación No. 5, y por la Gobernación de Antioquia para ambos municipios (página 7 para Salgar y página 17 para Tarso). Las fajas de retiro constituyen zonas de reserva vial obligatorias cuyo propósito legal es garantizar la seguridad vial, la operación adecuada de la infraestructura existente y la posibilidad de futuras ampliaciones de la red de transporte.

La inclusión de estas franjas de exclusión dentro de la APPA genera una incompatibilidad normativa manifiesta, dado que en las áreas de reserva vial se restringen por mandato legal los usos del suelo y se limitan actividades agropecuarias permanentes, edificaciones o cualquier tipo de aprovechamiento que pueda afectar el desarrollo, mantenimiento y proyección de la infraestructura vial. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al incluir estas zonas dentro de los polígonos APPA desconoció una restricción legal expresa contenida en la Ley 1228 de 2008, lo cual constituye una causal de nulidad del acto administrativo por infracción de las normas en que debería fundarse.

5.2.2.5. Superposición con zonas de exclusión legal del Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA):

La superposición más paradójica y reveladora de la deficiencia técnica de la Resolución 011 de 2026 es la que se presenta con las zonas de exclusión legal contempladas en el propio Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA), instrumento formulado por la misma UPRA que sirvió de base para la declaratoria de las APPA.

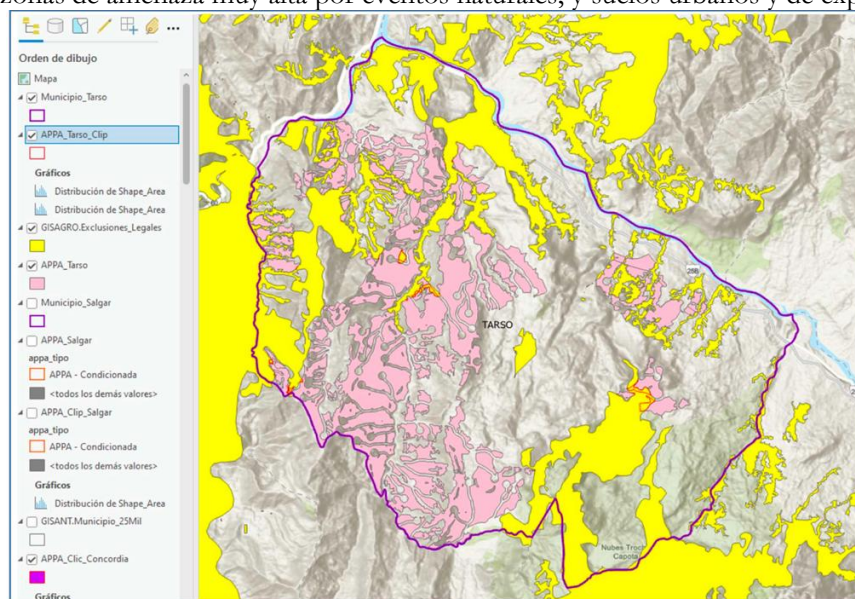
Las áreas de exclusión del POTA recogen todas las zonas sobre las cuales, según los actos administrativos de su adopción, está prohibida la realización de proyectos productivos agrarios o forestales. Entre estas se encuentran: los páramos, las formaciones de bosque seco tropical, las zonas de recarga de acuíferos, los nacimientos y rondas hídricas de los cuerpos de agua, el ecosistema de manglar, los predios adquiridos por las corporaciones autónomas regionales para la protección y conservación de los recursos naturales, los suelos urbanos y de expansión urbana, las áreas arqueológicas, las coberturas boscosas, los suelos de la clase agrológica VIII, y las áreas de amenaza por avenidas torrenciales y amenaza muy alta por movimientos en masa. Todas estas áreas constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 3600 de 2007 (compilado en el Decreto 1077 de 2015).

Las cifras de superposición con zonas de exclusión legal son las siguientes:

Municipio	Hectáreas superpuestas con zonas de exclusión	Fuente
Tarso	23,7 ha	Alcaldía de Tarso (Obs. 6); Gobernación (págs. 18-19)
Salgar	1.946,82 ha	Gobernación de Antioquia (págs. 8-9)

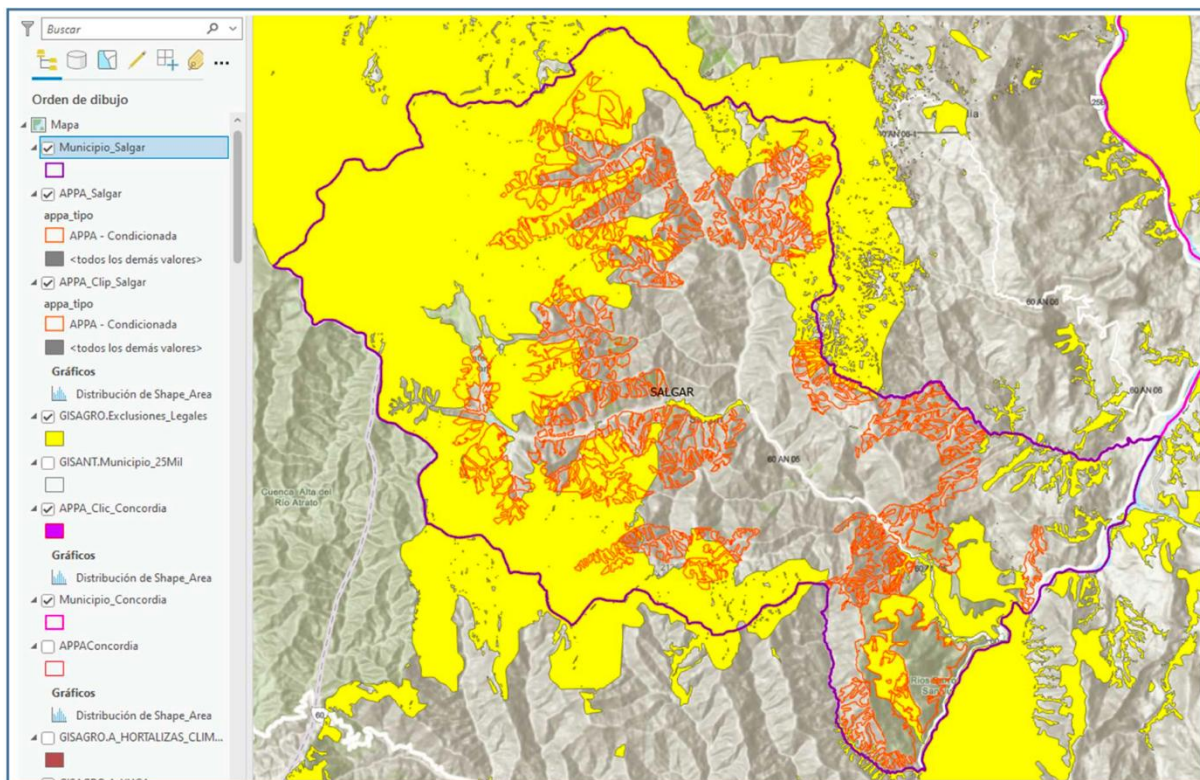
Fuente: Informe Técnico y Jurídico de la Gobernación de Antioquia, noviembre 2025; Observaciones de la Alcaldía de Tarso.

Para el caso de Tarso, la Alcaldía y la Gobernación identificaron **23,7 hectáreas** correspondientes a áreas de exclusión del POTA, incluyendo: rondas hídricas, zonas de recarga de acuíferos, bosque seco tropical, áreas arqueológicas, zonas de amenaza muy alta por eventos naturales, y suelos urbanos y de expansión.



6. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Tarso con respecto a las zonas de exclusión legal no condicionable.

En Salgar, la situación es aún más grave: **1.946,82 hectáreas** equivalentes al **32,99%** del polígono declarado como APPA incluyen áreas de exclusión legal, generando lo que la propia Gobernación de Antioquia calificó como una *"incompatibilidad normativa"*, dado que en las áreas de protección ambiental de Nivel 1 se restringen los usos del suelo y se limitan las actividades agropecuarias productivas.



6. Soportes cartográficos de la superposición de las APPA Salgar con respecto a las zonas de exclusión legal no condicionable.

En conclusión, la resolución demandada declaró como áreas de protección para la producción de alimentos zonas en las cuales el propio ordenamiento jurídico prohíbe la realización de proyectos productivos agrarios o forestales.

5.2.3 La resolución 011 de 2026 desconoce el derecho a la propiedad privada.

Los artículos 5, 6 y 7 de la Resolución 011 de 2026 constituyen, en su conjunto, un mecanismo de limitación permanente de los atributos del dominio sobre 5.900,55 hectáreas y 2. 467.09 hectáreas para el municipio de Salgar y Tarso correspondientemente.

En efecto, el artículo 5 instala una potestad de evaluación quinquenal que mantiene a los propietarios rurales bajo una amenaza de restricción permanente y renovable. El artículo 7 crea un instrumento de gestión (Plan de Acción) que, aunque formulado como política pública, opera en la práctica como un condicionamiento adicional al uso del suelo privado, sin base legal suficiente y sin participación de los propietarios afectados.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026), proferida dentro del proceso con radicación número 11001-03-24-000-2019-00262-00, consolidó una decisión aplicable al señalar que cuando un acto administrativo nacional impone restricciones sobre el uso del suelo y condiciona las decisiones futuras de propietarios y entidades territoriales, la cláusula de respeto

a los derechos adquiridos no subsana la ilegalidad. Y las limitaciones que impone sobre las expectativas legítimas de desarrollo solo pueden imponerse por Ley de la República.

El artículo 6 de la Resolución 011 de 2026 dispone:

" Artículo 6 . Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas. La declaratoria de la Área de Protección para la Producción de Alimentos - APPA respeta los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, conforme al marco legal vigente.

Parágrafo. En lo que respecta a trámites iniciados para la expedición de licencias urbanísticas, se dará aplicación a lo establecido en el respectivo régimen de transición del Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. "

Ahora, si bien en apariencia esa cláusula protege a los propietarios rurales de Salgar y Tarso, en realidad deja completamente desprotegida la dimensión más relevante del derecho de propiedad, cual es la facultad de usar, desarrollar y aprovechar su predio conforme a los usos que el ordenamiento vigente permitía al momento de la declaratoria.

Esta distinción fue objeto de análisis preciso por parte de esta Corporación en la sentencia del doce (12) de febrero de 2026⁹. En esa oportunidad, la Sala recordó que:

248. De conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política, en la sentencia C-147 de 1997 se explicó que los derechos adquiridos son "[...] las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona [...]"

*249. En contraposición, el concepto de mera expectativa refiere a aquellas "[...] probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas [...] con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. (Además,) en las meras expectativas, resulta probable (más no obligatorio) que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro [...]"*¹⁷³.

*250. Esta distinción en la práctica significa que el Decreto 1500 reconoció los derechos materializados de los demás grupos Étnicos ubicados en el polígono de la Línea Negra, **pero condicionó todas las decisiones futuras en el "[...] territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta [...]"**, a los siguientes efectos jurídicos: [...]*

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, radicado 11001-03-24-000-2019-00262-00. C.P Germán Eduardo Osorio Cifuentes.

Ese es exactamente el efecto que produce el artículo 6 de la Resolución 011 de 2026 en el sentido de que reconoce lo ya hecho (lo que ya estaba edificado, cultivado, licenciado), pero congela toda posibilidad de desarrollo futuro de los predios incluidos en el APPA, sin que ninguno de los propietarios afectados haya tenido participación en esa decisión, ni cuente con un mecanismo de protección efectivo.

5.2.3.1. El Ejecutivo no puede limitar los atributos de la propiedad privada mediante resolución administrativa: vulneración a la reserva de ley.

El artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Por su parte, el artículo 669 del Código Civil precisa que el dominio es:

*“El dominio que se llama también propiedad **es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.**”*

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad”.

Estas normas establecen que las limitaciones al derecho de propiedad (a su ejercicio, a sus atributos de uso y goce, a las actividades permitidas sobre los predios) **solo pueden imponerse mediante ley en sentido formal, expedida por el Congreso de la República.** No mediante decreto, no mediante resolución, y no mediante el documento técnico de soporte de una unidad administrativa especial.

La Resolución 011 de 2026 es un acto administrativo del MADR, derivado del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Esa norma habilitó al Gobierno para declarar APPA, no para prohibir usos del suelo, no para eliminar categorías de clasificación territorial, y no para congelar la infraestructura de los municipios en su estado actual.

El artículo 5 de la Resolución establece que el Ministerio de Agricultura 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"*. La cláusula *"o cuando se requiera"* es abierta, discrecional, y no está sujeta a ningún parámetro que limite su activación.

Lo que esa norma produce en términos del derecho de propiedad es incertidumbre. Un propietario rural de Salgar o Tarso que decida invertir en su predio para construir infraestructura, cambiar un cultivo, establecer un servicio agroindustrial no puede hacerlo con certeza sobre si, en el siguiente ciclo de evaluación quinquenal *"o cuando se requiera"*, el MADR modificará las condiciones del APPA e impondrá nuevas restricciones sobre lo que construyó. Esa incertidumbre, que es el efecto directo del artículo 5, es incompatible con la propiedad y con el principio de seguridad jurídica que protege las situaciones jurídicas consolidadas.

El artículo 7 de la resolución crea el Plan de Acción para la Producción de Alimentos, calificándolo como *"instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios"*. El Plan será construido por el MADR mediante lineamientos dirigidos a sus entidades adscritas y vinculadas, con el apoyo de la UPRA. Los municipios y sus propietarios rurales no son co-formuladores; son destinatarios.

Un instrumento de gestión que define las prioridades productivas del suelo rural, construido unilateralmente por el Ministerio, sin participación de los propietarios afectados, y que se superpone a la planificación

municipal ya vigente, es una carga administrativa sobre el uso de la propiedad privada que, por su naturaleza y efectos, requiere intervención de ley.

La Corte Constitucional ha delimitado de forma clara el núcleo esencial del derecho a la propiedad, indicando que este es: **“El relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad”¹⁰**

Bajo este supuesto, la función social de la propiedad es el fundamento para que el legislador pueda intervenir este derecho limitando su ejercicio. Sin embargo, tales restricciones son de competencia del legislador y debe respetar la protección a la propiedad, consistente en garantizar ese mínimo de goce y disposición sobre el bien y que permiten obtener una utilidad económica. Con todo, la propiedad debe seguir siendo rentable al propietario. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional:

*“El contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como aquel mínimo subjetivo o espacio de libertad para que las personas puedan ejercer y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico, **no puede ser interferido por el Estado so pretexto de regular su función social y ecológica, ya que ante todo se trata de un derecho fundamental que permite el desarrollo de un ámbito de libertad personal y en este sentido debe protegerse constitucionalmente. Por ello, las limitaciones que puedan imponerse al propietario por el legislador deben tener en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que exigen un balance equitativo entre los intereses individuales y los intereses de la sociedad**”¹¹.*

La Corte Constitucional en la Sentencia T-245 de 1997 fue clara en señalar que si bien excepcionalmente las autoridades administrativas pueden establecer restricciones al derecho de propiedad cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen, nunca pueden restringir o limitar en su núcleo esencial los atributos de la propiedad, como son el usar, el gozar o el disponer legal y patrimonialmente de los bienes privados:

*“El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad, habilita al legislador y **excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen, pero nunca al punto de que mediante una actuación administrativa de orden municipal se restrinjan o limiten en su núcleo esencial los atributos de la propiedad, como son el usar, el gozar o el disponer legal y patrimonialmente de los bienes privados, al negar la autoridad municipal competente la expedición de certificados fiscales o paz y salvos municipales indispensables para el tráfico jurídico económico de inmuebles a los petitionarios.**”¹²*

Esta precisión refuerza que las limitaciones válidas no pueden traducirse en bloqueos administrativos que tornen impracticable el derecho o despojen al titular de su utilidad económica mínima:

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-427 de 18 de agosto de 1998 M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Véase entre otras sentencias de esta misma Corporación: T-554 de 1998, C-204 de 2001, T-746 de 2001, C-491 de 2002 y C-1172 de 2004.

¹¹ Sentencia C-1172 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹² Corte Constitucional en la Sentencia T-245 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz, haciendo referencia a las sentencias C-428/94 y T-431/94.

*“El municipio y el Departamento Administrativo de Planeación, **desconocen el contenido o núcleo esencial del derecho de propiedad, el cual se caracteriza, en cuanto derecho subjetivo, por la decisión unilateral que ejercen sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas;** es decir el núcleo esencial de este derecho, se encuentra en su contenido económico, pues es evidente que por las razones argumentadas por las autoridades municipales se está afectando el uso, el goce y la disposición como prerrogativas del derecho de propiedad sobre los bienes afectándose el proceso jurídico económico para transmitir patrimonialmente a terceros las cosas o para cumplir la tradición y el perfeccionamiento legal sobre los inmuebles que exigen, en cada caso concreto, tanto las normas civiles como fiscales. La doctrina de la Corte ha entendido que el contenido esencial del derecho de propiedad puede determinarse por los intereses jurídicamente protegidos, **de modo que se rebasa o se desconoce su núcleo básico, cuando el derecho queda sometido a límites que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su protección**”¹³.*

Considerando lo anterior, no puede sostenerse en el ordenamiento jurídico la Resolución 011 de 2026, que impone un régimen restrictivo de usos del suelo en áreas rurales previamente reguladas. El derecho de propiedad de los titulares de predios ubicados en las hectáreas declaradas como APPA queda sometido a límites que lo hacen impracticable y lo dificultan más allá de lo razonable, pues la permanencia obligatoria del uso agropecuario a lo largo del tiempo, la reducción drástica de los usos complementarios y la exclusión de otras actividades productivas, sin transición ni compensación, constituyen restricciones que vulneran el derecho a la propiedad.

5.2.3.2. Desconocimiento de derechos adquiridos, licencias y expectativas legítimas:

El uso del suelo permitido por el ordenamiento territorial determina 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”¹⁴.

El legislador ha establecido con absoluta claridad que los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT) son los instrumentos normativos mediante los cuales se definen la organización física del territorio y los usos del suelo. El artículo 11 de la Ley 388 de 1997 dispone que los POT deben estructurarse en tres componentes: (i) general, (ii) urbano y (iii) rural. De manera expresa, el artículo 12 asigna al componente general la “*adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales*”, así como la “*clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana*” (artículo 12.5). Es decir, la decisión sobre el destino del suelo es una competencia normativa municipal.

A su vez, el artículo 13 define el componente urbano como el instrumento para “*la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana*”, incluyendo la determinación de áreas de conservación y protección, las políticas de uso y ocupación, y la expedición de normas urbanísticas que rigen directamente a propietarios y constructores. El artículo 14, sobre el componente rural, señala que este debe garantizar la conveniente utilización del suelo rural, regulando la ocupación, conservación, producción agropecuaria, forestal o minera, y la parcelación de predios rurales.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Sentencia C-189/06. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En materia normativa, el artículo 15 señala: **“Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos”**. Dentro de ellas, las normas estructurales incluyen “las que clasifican y delimitan los suelos” (artículo 15.1.1), mientras que las normas generales permiten “establecer usos e intensidad de usos del suelo” (artículo 15.2). Esto significa que la facultad de decidir qué actividades son permitidas, restringidas o prohibidas en cada clase de suelo es una potestad normativa esencial de los concejos municipales, en ejercicio del artículo 313.7 de la Constitución.

Esta clasificación y regulación de usos del suelo es el núcleo de la autonomía municipal y permite que cada territorio diseñe su propio modelo de ocupación y desarrollo, atendiendo a sus condiciones geográficas, culturales, ambientales y económicas. Lo anterior es de suma importancia ya que las normas urbanísticas locales generan expectativas legítimas en los ciudadanos y propietarios sobre el destino de sus predios. Inversiones de largo plazo en vivienda, producción agropecuaria, industria o servicios se hacen con base en las decisiones del POT adoptado por su municipio. Si el Gobierno nacional, mediante una resolución administrativa, cambia súbitamente los usos permitidos o clasifica áreas como de protección, se afecta gravemente la seguridad jurídica, pues los ciudadanos se ven sometidos a restricciones que no provienen de la autoridad competente, ni del procedimiento participativo previsto en la Ley 388 (concertación ambiental, participación ciudadana, aprobación en concejo municipal).

Considerando el estrecho vínculo entre el derecho de propiedad y los usos del suelo, resulta innegable la existencia de derechos 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 1 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.”*

El procedimiento de adopción y modificación de los POT garantiza la participación de la comunidad y de las corporaciones autónomas regionales. En cambio, los actos unilaterales del nivel nacional como la Resolución 011 y sus lineamientos técnicos excluyen la deliberación local, despojan a los concejos de su rol constitucional y dejan a los ciudadanos sin el espacio institucional para incidir en las decisiones que afectan directamente sus derechos de propiedad y su proyecto de vida.

A pesar de que no existe un derecho a la intangibilidad o permanencia indefinida de las normas que disciplinan los usos del suelo, 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 (artículos 1, 58 y 82 constitucional). 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, modificatorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997)”¹⁵.
(negrilla y subrayado fuera del texto)

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.

Lo anterior, además infringe gravemente el principio a la confianza legítima, el cual ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en sentencia SU-360 de 1999, así:

“Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Al respecto la Corte ha dicho:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.”

Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. En virtud del principio de confianza legítima el administrado tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, razón por la cual el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación, conciliando el conflicto de intereses público y privado.

En similar sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-895 de 2010 señaló que el principio de confianza legítima, derivado del artículo 83 superior, se basa en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados. Preciso además que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior. La Corte agregó que de este principio no se puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que generan confianza para los administrados; respetando los derechos adquiridos y frente a situaciones susceptibles de modificación, el cambio de enfoques no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, debiendo la administración asumir

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia 192 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

medidas para que la variación sea justa e indispensable y suceda de la forma menos traumática para los afectados.

Como lo precisó el Consejo de Estado en sentencia del 14 de octubre de 2010 (Rad. 25000-23-15-000-2010-01593-01), cuando un administrado ha actuado con fundamento en disposiciones vigentes y ajustadas al ordenamiento jurídico, no podía exigírsele que actuara con sospecha de cambio normativo, que previera que el mismo iba a ser modificado y posteriormente declarado inaplicable. En ese caso, el Consejo de Estado señaló que *"la decisión de la accionante tiene razones de significativa relevancia que no pueden desconocerse, en primer lugar, que actuó con fundamento en una disposición de rango constitucional que estaba vigente desde el momento de su publicación, la cual se presumía ajustada al ordenamiento jurídico"*.

En el presente caso, con mayor razón los propietarios de predios en Tarso y Salgar tenían razones objetivas para confiar en la estabilidad de sus instrumentos de gestión territorial, esto es, en el EOT adoptado mediante acuerdos 004 de 2023 y 018 de 2024, respectivamente, toda vez que fueron adoptados por las autoridades locales competentes, siguiendo el procedimiento participativo establecido en la Ley 388 de 1997. A lo anterior se suma que la Constitución y la ley asignan a los municipios la competencia exclusiva para regular los usos del suelo mediante sus planes de ordenamiento territorial.

La reciente actualización de los EOT refuerza objetivamente la confianza legítima de los propietarios, quienes contaban con un marco normativo vigente y reciente, producto de un proceso participativo y técnico, en los términos de la Ley 388 de 1997. La imposición de las APPA hace aún más arbitraria e intempestiva la modificación unilateral de los usos del suelo, pues los ciudadanos no tuvieron oportunidad razonable de consolidar sus proyectos productivos y expectativas económicas bajo las reglas que la propia autoridad competente acababa de establecer.

5.2.3.4. La seguridad jurídica y la igualdad frente a las cargas públicas:

La seguridad jurídica, reconocida por la Corte Constitucional como un principio constitucional derivado de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta, exige certeza sobre las reglas aplicables. La Resolución 011 de 2026 altera los usos del suelo definidos en los instrumentos de ordenamiento local, destruyendo la estabilidad sobre la que se fundaron decisiones de inversión, crédito y manejo patrimonial.

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. En el caso concreto, la imposición contenida en la Resolución 011 de 2026 de manera exclusiva sobre los propietarios de predios ubicados en Salgar y Tarso que restringe severamente los usos del suelo permitidos y afecta el valor de los predios sin otorgar compensación alguna, no se distribuye de manera equitativa entre el resto de la población, ni se sustenta en un análisis riguroso del interés general, del contexto territorial o de las condiciones particulares de los propietarios afectados.

La carga impuesta es anormal por su severidad y falta de alternativas, y especial por recaer sobre un grupo reducido sin que el resto de la sociedad asuma una parte proporcional del sacrificio. Por tanto, se configura un daño antijurídico que activa el régimen de responsabilidad del Estado por ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas.

En estas condiciones, la medida resulta no solo desproporcionada sino que además genera responsabilidad patrimonial contra el Estado por daño especial. La afectación injustificada recae sobre un grupo específico de personas -titulares de predios que representan más del 50% del territorio de Salgar y Tarso- en favor de un supuesto interés general que ni siquiera ha sido debidamente justificado. Esta concentración de cargas en un sector limitado de la población constituye una manifestación arbitraria del poder público y es una razón adicional para anular la resolución demandada.

5.2.4. La resolución 011 de 2026 vulnera el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada:

La Resolución 011 de 2026 también vulnera el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada, principios fundamentales del modelo económico colombiano consagrado en la Constitución. 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 011 de 2026 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.

Las limitaciones que se demostraron en los acápites anteriores 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 el MADR y no por las entidades territoriales competentes.

La resolución ignora la realidad económica de los municipios, imponiendo restricciones que hacen inviable el desarrollo turístico y comercial consolidado en el territorio. Así lo manifestó la Alcaldía de Tarso al denunciar que los usos condicionados en el DTS restringen el turismo exclusivamente al senderismo y contemplación, prohíben modificaciones a viviendas para posadas turísticas y limitan el comercio veredal a espacios mínimos dentro de la vivienda habitada.

La Alcaldía de Tarso advirtió que la resolución de la UPRA restringe severamente el desarrollo de nueva infraestructura para la población rural, señalando lo siguiente:

*"En el documento técnico, numerales 3.3.2.3.3.2.3 y 3.3.2.4.3.2.3 "Equipamientos salud, educación, bienestar social, cultura y deporte", Se indica que equipamientos existentes y proyectados no serán excluidos de las APPA. Se recomienda analizar las implicaciones de esta decisión, pues **podría limitar en el futuro su ampliación, modernización o licenciamiento urbanístico, especialmente para Tarso, donde varios equipamientos rurales requerirán mejoramientos o ampliaciones en los próximos años**".*

Así mismo, esta advertencia fue replicada por la Gobernación de Antioquia la que señaló:

*"En el documento técnico, numerales 3.3.2.3.3.2.3 y 3.3.2.4.3.2.3 "Equipamientos salud, educación, bienestar social, cultura y deporte", tanto para los equipamientos existentes como proyectados, se plantea que estos no serán excluidos de las APPA, **se sugiere analizar las consecuencias que esta propuesta, ya que puede generar, en***

cuanto a las posibilidades de crecer, reformar y modernizar estos equipamientos, inconvenientes para el licenciamiento urbanístico".

A su vez, la Alcaldía de Tarso denunció cómo las APPA restringen de forma general los nuevos equipamientos para el bienestar de la comunidad:



**Alcaldía
de Tarso**

SE RESTRINGEN LOS USOS DE COMERCIO – TIENDAS RURALES

El comercio de cobertura veredal solo se permitirá como uso asociado a la vivienda rural dispersa en los espacios físicos que se destinen para ello dentro de la construcción de la vivienda. El área para el comercio no debe ser mayor que el área de la vivienda. La cobertura veredal se refiere al nivel definido por las APPA para garantizar la provisión de bienes de consumo, y servicios básicos de baja densidad requeridos para responder exclusivamente a la demanda identificada por el municipio para atender las necesidades de la población rural dispersa. (Pg 311 del Documento Técnico).

SE RESTRINGEN LAS PARCELACIONES:

Sobre el uso complementario se permiten Viviendas rurales dispersas, pero no hace parte de estos usos las parcelaciones destinadas a vivienda campestre; dentro del áreas APPA (Pg 303. Documento técnico)

SE RESTRINGEN LOS EQUIPAMIENTOS: SALUD, EDUCACIÓN, RIESGO DE DESASTRES, SEGURIDAD, PLACAS POLIDEPORTIVAS, OTROS.

La localización de nuevos equipamientos debe realizarse de forma dispersa en el suelo APPA, evitando la conformación de núcleos de población. (Pg 304 del documento técnico).

SE CONDICIONA EL USO FORESTAL – PECUARIO NO ALIMENTARIO ACUÍCOLA NO ALIMENTARIO

El desarrollo de las actividades relacionadas con estos usos deberá llevarse a cabo de manera que favorezca y respete la producción agropecuaria asociada a los usos principales evitando la pérdida irreversible del suelo para la producción agropecuaria. (Pg 308 del Documento Técnico)

SE INCLUYE EL CAFÉ COMO PRODUCTO ALIMENTARIO Y ES UNA CALORÍA VACÍA

El café es clasificado como producto alimentario, aunque nutricionalmente se considera una caloría vacía. El aporte relevante del café en Tarso es económico, no nutricional. La clasificación requiere claridad técnica.

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."*¹⁶.

5.2.4.1. Las restricciones del DTS eliminan la libertad de empresa:

Para demostrar la vulneración a la libertad económica es necesario contrastar las libertades constitucionales reconocidas con las prohibiciones impuestas en cada actividad económica posible sobre el suelo rural. La primera gran restricción es la prohibición general de usos que no correspondan con los objetivos APPA en la que señala:

¹⁶ 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.

No se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación que tiene este suelo para la actividad agropecuaria.

Restricciones absolutas para infraestructura turística: si un propietario deseaba diseñar o construir cabañas, ecohoteles o alojamientos para turismo en su predio, el documento lo prohíbe o restringe severamente:

- **En Ecoturismo:**

Servicio turístico-ecoturismo: este uso debe cumplir los siguientes lineamientos:

- Únicamente se permiten las actividades asociadas a senderismo, contemplación o interacción con el entorno natural, y otras similares; las cuales deberán aplicar prácticas de turismo responsable y amigable con el entorno natural.

- En ecoturismo las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas.

- **En Agroturismo:**

Los siguientes son lineamientos para reglamentar los usos compatibles de servicios turístico de agroturismo:

- Las actividades agroturísticas autorizadas, deberán asegurar la continuidad y el fortalecimiento de la producción agropecuaria.
- Únicamente se permiten las actividades asociadas a entorno agropecuario, las cuales deberán aplicar prácticas de turismo responsable y amigable con el entorno agropecuario.
- El agroturismo se permitirá siempre y cuando haga referencia exclusivamente a la actividad de base agrícola que lleva visitantes a una granja o finca, y que no requiera construcciones o infraestructuras adicionales a las relacionadas con la producción agropecuaria.

- **En Posadas Turísticas:**

Servicio de hospedaje, posadas turísticas: este uso debe cumplir con los siguientes lineamientos:

- No se permiten infraestructuras adicionales a las propias de la vivienda y son los mismos servicios de la vivienda original los que atienden al uso de posada turística. El uso de posada puede ofrecer servicio de alimentación al huésped.
- El camping puede llevarse a cabo como actividad asociada a la posada campesina siempre y cuando los servicios de baño y alimentación no requieran infraestructuras adicionales a las propias de la vivienda a la cual se asocia el uso.

- **Limitaciones al Comercio en el predio. Tope máximo de área comercial: "**

- El comercio de cobertura veredal solo se permitirá como uso asociado a la vivienda rural dispersa en los espacios físicos que se destinen para ello dentro de la construcción de la vivienda. El área para el comercio no debe ser mayor que el área de la vivienda. La cobertura veredal se refiere al nivel definido por las APPA para garantizar la provisión de bienes de consumo, y servicios básicos de baja densidad requeridos para responder exclusivamente a la demanda identificada por el municipio para atender las necesidades de la población rural dispersa. Su finalidad es asegurar condiciones de vida digna y promover el desarrollo rural sostenible para las comunidades campesinas en una o más veredas del suelo rural municipal.

Condicionamientos para construir Agroindustria:

- **Obligación de aislamiento:** *"Se podrán establecer nuevos servicios agroindustriales siempre y cuando, se localicen de forma aislada, es decir, que no se conformen conglomerados o aglomeraciones en el suelo APPA".*
- **Limitación por calidad de suelo:** *"Para la localización de nuevos servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria, se priorizarán los suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III".*

Restricciones a infraestructuras y equipamientos (públicos o privados)

- **Prohibición de obras de gran escala:** *"En suelo APPA los equipamientos de cobertura superior al veredal se permiten únicamente los existentes a la entrada en vigencia de la presente declaratoria".*
- **Aislamiento de nuevos equipamientos:** *"La localización de nuevos equipamientos debe realizarse de forma dispersa en el suelo APPA, evitando la conformación de núcleos de población".*
- **Prohibición para PTAR y Rellenos Sanitarios:** *"Las áreas destinadas a la localización de infraestructuras como relleno sanitario, la PTAR (Planta de tratamiento de aguas residuales) y RCD (Residuos de construcción y demolición), deben ser excluidas del APPA", ya que "no pueden ser incluidas" en estas áreas.*

Prohibiciones para proyectos de energía y minería en los predios:

- **Prohibición de Granjas Solares Comerciales:** *"La infraestructura para la producción de energía mayor a 1MW, podrá localizarse en el suelo rural que no sea APPA".*
- **Restricciones a Minigranjas solares (<1 MW):** *"No se permitirán desarrollos de mini granjas en suelos clasificados con clase agrológica I, II y III". Tampoco "se permitirá la aglomeración producto de implantación continua en predios de las infraestructuras de mini granjas".*
- **Límites de diseño (ocupación del predio) para paneles solares:** Si se instalan paneles continuos, el diseño *"no deberá ocupar más del 30% del área total del predio, siempre y cuando no supere las 3 ha".* Si el predio es menor al área permitida, *"únicamente podrán instalar infraestructura de paneles fotovoltaicos sobre la cubierta de la construcción existente".*
- **Prohibición de botaderos (Proyectos hidroeléctricos/obras):** *"Se prohíbe la disposición de materiales de excavación, residuos de construcción o caminos de acceso sobre suelos agrícolas de alta o mediana productividad".*

- **Minería:** Se exige evitar el uso de tierras con alta aptitud agrícola para actividades extractivas.

7.1.5.1.3. Conservación de la frontera agrícola

Evitar el uso de tierras con alta aptitud agrícola para actividades extractivas. Se deben identificar zonas de exclusión minera dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), en armonía con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997.

5.2.4.2. Desconocimiento del régimen minero municipal de Tarso y Salgar y ausencia de coordinación institucional:

La delimitación del APPA desconoce el régimen de usos del suelo establecido en el EOT 2024 de Salgar y EOT 2023 Tarso y evidencia una falta de coordinación entre el MADR, la UPRA y las autoridades locales y ambientales competentes.

Tabla 58. Títulos mineros en Salgar y Tarso

Municipio	Expediente	Materiales	Etapas	FA condicionada- Habilitada para APPA	FA nacional condicionada- Habilitada para APPA (étnico - cultural)	FA no condicionada- Habilitada para APPA	Total general
Salgar	H6768005	Arenas, gravas	Explotación	12,66	0,00	0,00	12,66
	Total			12,66	0,00	0,00	12,66
Tarso	H6768005	Arenas, gravas	Explotación	91,43	0,00	8,95	100,38
	Total			91,43	0,00	8,95	100,38

Fuente: elaboración propia, con datos de la ANM (2025).

Se tiene que, los títulos mineros identificados para estos municipios corresponden al mismo título o expediente (expediente H6768005) otorgado para la explotación de arenas y gravas.

Estos títulos cuentan con derechos adquiridos al amparo del Código de Minas (Ley 685 de 2001), están reconocidos por la ANM, y representan actividades formales con obligaciones ambientales vigentes. No obstante, el Documento Técnico incluye en el capítulo 5.2 que *“no se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación que tiene este suelo para la actividad agropecuaria”*. Dado que la minería no fue considerada como uso principal, compatible o condicionado, la norma equivale a una prohibición absoluta de la actividad minera dentro del APPA. Además señala que *“no se podrán realizar solicitudes de expansión de títulos mineros”*.

Esta situación revela que el MADR y la UPRA omitieron revisar los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en Salgar y Tarso, desconociendo el ejercicio autónomo de planificación que los municipios realizaron en cumplimiento del artículo 313.7 de la Constitución. En lugar de coordinar con la autoridad local y ambiental competente, la resolución impuso una prohibición genérica que desconoce las competencias municipales para reglamentar los usos del suelo, invade las competencias exclusivas de la nación en la administración del subsuelo y los recursos no renovables, y genera incertidumbre jurídica sobre la viabilidad de títulos mineros legalmente otorgados y solicitudes en trámite ante la ANM

Las Figuras 105 y 106 del documento técnico de la UPRA evidencian que la declaratoria de APPA en los municipios de Salgar y Tarso se superpone de manera directa con zonas previamente identificadas por la Agencia Nacional de Minería como áreas con reserva potencial minera.

En Salgar, dicha superposición abarca 1.287,10 hectáreas y en Tarso alcanza 1.598,86 hectáreas, según información oficial de la ANM (2025). En estas áreas se encuentran bloques mineros formalmente delimitados con expectativa extractiva, lo que demuestra que la decisión del MADR y la UPRA produce efectos materiales sobre el uso del suelo y sobre actividades económicas potenciales del territorio.

Esta intervención constituye una decisión sustantiva de ordenamiento territorial adoptada desde el nivel central, sin participación de los concejos municipales ni incorporación a los instrumentos locales de planeación, lo que confirma el desplazamiento de la competencia constitucional de los municipios para reglamentar los usos del suelo:

4.3.2.1. Municipio de Salgar

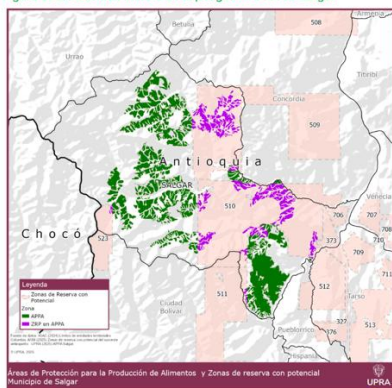
Dentro del polígono APPA no se evidencian títulos mineros vigentes. Respecto a las zonas reservadas con potencial minero, se identifica un área total en APPA de 1.287,10 ha.

Tabla 114. Zonas con reserva potencial minera en el polígono APPA de Salgar

Municipio	ZRP	Área (ha) de ZRP en APPA
Salgar	Zonas reservadas con potencial-bloque 373	0,23
	Zonas reservadas con potencial-bloque 509	518,02
	Zonas reservadas con potencial-bloque 510	734,61
	Zonas reservadas con potencial-bloque 511	14,83
	Zonas reservadas con potencial-bloque 512	9,21
	Zonas reservadas con potencial-bloque 523	10,19
	Total	1.287,10

Fuente: elaboración propia con información de la ANM (2025).

Figura 105. Actividad minera en el polígono APPA de Salgar



Fuente: elaboración propia, a partir de ANM (2025)

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.
+57(601) 552 9820, 245 7307
www.upra.gov.co

Página | 290

4.3.2.2. Municipio de Tarso

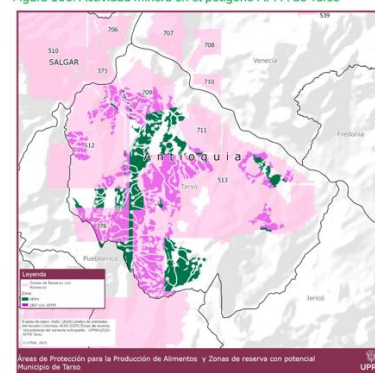
Dentro del polígono APPA no se evidencian títulos mineros vigentes. Respecto a las zonas reservadas con potencial minero, se identifica un área total en APPA de 1.598,86 ha.

Tabla 115. Zonas con reserva potencial minera en el polígono APPA de Tarso

Municipio	ZRP	Área (ha) de ZRP en APPA
Tarso	Zonas reservadas con potencial-bloque 376	207,34
	Zonas reservadas con potencial-bloque 327	64,77
	Zonas reservadas con potencial-bloque 373	54,18
	Zonas reservadas con potencial-bloque 709	143,08
	Zonas reservadas con potencial-bloque 711	12,94
	Zonas reservadas con potencial-bloque 512	194,16
	Zonas reservadas con potencial-bloque 513	922,39
	Total	1.598,86

Fuente: elaboración propia con información de la ANM (2025).

Figura 106. Actividad minera en el polígono APPA de Tarso



Fuente: elaboración propia, a partir de ANM (2025)

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.
+57(601) 552 9820, 245 7307
www.upra.gov.co

Página | 291

Al respecto, la Gobernación de Antioquia también señaló su preocupación por la producción minera:

“Precisar cómo se resolverán los conflictos de uso del suelo con áreas de minería, parcelaciones o infraestructura. Teniendo en cuenta que, la ausencia de información cartográfica detallada dificulta la delimitación precisa del APPA y la exclusión de áreas de conservación y

protección ambiental, gestión de riesgo, lo que puede generar conflictos en el uso del suelo y la gestión adecuada del territorio.

Se evidencia la ausencia de estudios a escala de detalle que permitan gestionar, planificar y administrar de manera adecuada las actividades productivas y de desarrollo en el sector.”

Esta observación no es menor. Demuestra que la declaratoria del APPA se adelantó sin soporte técnico suficiente, sin información cartográfica adecuada y sin estudios territoriales de detalle, trasladando al nivel municipal la carga de resolver conflictos que fueron creados por una decisión centralizada.

5.3. LA RESOLUCIÓN 011 DE 2026 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR:

La Resolución 011 de 2026 adolece de un vicio de expedición irregular, por cuanto fue adoptada prescindiendo de requisitos esenciales del procedimiento legal previsto para la delimitación de determinantes de ordenamiento territorial.

En particular, el acto demandado fue expedido: (i) sin la existencia del procedimiento previo que el legislador estableció como condición para la delimitación de las determinantes, (ii) sin la coordinación interinstitucional exigida expresamente por la ley, (iii) sin garantizar mecanismos de participación real y efectiva de las entidades territoriales y de la ciudadanía, y (iv) con fundamento en actuaciones previas carentes de sustento normativo.

Estas omisiones afectan directamente la forma en que se adoptó la decisión, pues se dejaron de lado reglas diseñadas para asegurar la coordinación entre niveles de gobierno, la protección de la autonomía territorial y la legitimidad democrática de decisiones que inciden en el uso del suelo y en los derechos de los ciudadanos.

5.3.1. Expedición irregular por inexistencia del procedimiento previo que impone el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023:

El parágrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 estableció de manera expresa que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, debía definir -dentro de un año, plazo que venció el 19 de mayo de 2024- el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes de ordenamiento territorial.

La norma no solo ordenó la expedición de ese procedimiento, sino que precisó su contenido: debía fijar los parámetros técnicos, jurídicos y de información territorial, así como los mecanismos de coordinación entre entidades nacionales y con las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, y los criterios para su incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial según las particularidades de cada contexto.

Esto muestra que no se trataba de un desarrollo posterior. El legislador quiso que ese procedimiento existiera antes de que se expidieran las determinantes, precisamente porque estas pueden afectar de manera directa la autonomía territorial y los derechos de propiedad. Sin esas reglas previas, no hay forma de asegurar ni la coordinación institucional ni la adaptación de las medidas a las realidades locales.

Sin embargo, al momento en que se expidió la Resolución 011 de 2026 (15 de enero de 2026), ese procedimiento no existía.

El Ministerio de Vivienda apenas publicó el 25 de agosto de 2025 un proyecto de decreto para reglamentarlo, y solo el 7 de abril de 2026 -es decir, con posterioridad a la resolución demandada- el Ministerio de Vivienda, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE expidieron el Decreto 0381, que finalmente reglamentó el procedimiento de coordinación interinstitucional

Este orden de los hechos es claro: primero se expidieron las APPA y después se definieron las reglas para hacerlo¹⁷.

En consecuencia, al momento de adoptar la Resolución 011 de 2026 no existía el marco procedimental que la ley exigía como condición previa. La Administración actuó sin esas reglas, lo que deja sin sustento el proceso de delimitación.

Esta omisión también se reflejó en el desarrollo del trámite. Las entidades territoriales y los gremios señalaron que no existió una participación real ni un proceso de construcción conjunta, sino espacios de mera socialización.

La Alcaldía de Tarso denunció expresamente que no fue involucrada en el proceso de construcción de la medida:

“Al describir, en la introducción, el capítulo sobre la estrategia de participación indica acciones de socialización y difusión, pero no evidencia procesos participativos reales ni el involucramiento de municipios como Tarso, ni de las autoridades ambientales o del Departamento”.

En el mismo sentido, el Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia reiteró la queja sobre la falta de un proceso interactivo:

“...se hace alusión a la coordinación para la gestión, socialización y difusión, pero no se relaciona un proceso participativo e interactivo de construcción, en coordinación con los municipios, autoridades ambientales y con el departamento de Antioquia”.

Además, la Gobernación cuestionó al Ministerio preguntando si la participación fue una simple formalidad, sin efectos en la decisión:

“¿Si dicha participación se limitó a la socialización del proyecto de resolución? De no ser así, enumerar cuales fueron los cambios que se adoptaron en el actual proyecto de resolución con fundamento en dichos procesos de participación”. Exigiendo finalmente que “se garantice la verdadera participación de las entidades territoriales y de la ciudadanía en el proceso de adopción”.

¹⁷ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. “Por el cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 reglamentario del sector vivienda, y se reglamenta el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de las determinantes de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.” Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/consultas-publicas/por-el-cual-se-modifica-la-seccion-1-del-capitulo-1-del-titulo-2-de-la-parte-2-del-libro-2-del-decreto-1077-de-2015-reglamentario-del-sector-vivienda>

A esta alerta también se sumó la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) en los comentarios al proyecto de resolución, confirmando que la participación no fue tomada en cuenta para la toma de decisiones (etapa decisoria):

"Tampoco se evidencia cómo se tomaron en cuenta las problemáticas, preocupaciones, tensiones, amenazas, retos y recomendaciones presentados por los participantes [...] el derecho a la participación en este tipo de decisiones tiene fundamento constitucional y su garantía no se puede agotar en la 'socialización para apropiación' o en una intervención formal que no tiene un impacto en las determinaciones del Gobierno Nacional".

Todo esto confirma lo mismo: al momento de expedición de la Resolución demandada no existía el procedimiento exigido por la ley para este tipo de decisiones.

5.3.2 Expedición irregular por inobservancia del requisito legal de coordinación con las autoridades competentes:

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece de manera expresa que el procedimiento debía hacerse en coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

*"2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, **declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA,** y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. **Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**".* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Pese a este mandato claro, la Resolución 011 de 2026 fue expedida únicamente por el Ministerio de Agricultura y la UPRA, sin que exista evidencia de una coordinación efectiva con dichas entidades. Los documentos del proceso muestran, por el contrario, una actuación unilateral que dejó por fuera a los sectores ambiental y de ordenamiento territorial.

Así lo señalaron expresamente la Alcaldía de Tarso y la Gobernación de Antioquia, quienes advirtieron que el proceso fue elaborado sin involucrar a las autoridades ambientales ni a las entidades territoriales, y que el documento técnico de la UPRA no reflejaba un trabajo conjunto ni articulado con dichas instancias. Advirtieron textualmente que el documento de la UPRA:

*"No evidencia procesos participativos reales ni el involucramiento de municipios [...], **ni de las autoridades ambientales o del Departamento**".*

Si el Ministerio de Agricultura hubiera coordinado con el Ministerio de Ambiente y con las autoridades ambientales competentes -como Corantioquia-, no se habrían incluido dentro del polígono del APPA áreas con protección ambiental estricta. Las entidades territoriales demostraron que la delimitación se superpuso con determinantes de nivel 1, es decir, con zonas cuya vocación ambiental es inmodificable, entre ellas:

- Fajas forestales protectoras.

- Zonas ribereñas del río Cauca.
- Retiros de nacimientos de agua.
- Áreas del Esquema de Conectividades Ecosistémicas de Corantioquia.
- Zonas de recarga de acuíferos y Bosque seco tropical.

Lo mismo ocurre frente al sector de vivienda y ordenamiento territorial. Al no existir coordinación con el Ministerio de Vivienda, la UPRA delimitó áreas destinadas a producción agropecuaria intensiva sobre zonas incompatibles con ese uso, como:

- **Zonas de alto riesgo:** La Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Tarso evidenciaron una superposición de miles de hectáreas (4.905 ha en Salgar y 2.589 ha en Tarso) que están *"clasificadas con amenaza alta y media por fenómenos de movimiento en masa"*.
- **Conflictos con equipamientos y vivienda:** Al prohibir de tajo la expansión de infraestructura urbana, vivienda campestre, y equipamientos de salud y educación (materias propias del ordenamiento territorial), el Ministerio de Agricultura invadió y anuló competencias del sector vivienda y desarrollo territorial sin concertación previa.

La forma en que quedó delimitada el APPA muestra que no hubo articulación entre sectores. La medida se superpone con determinantes ambientales, desconoce condiciones de riesgo y entra en conflicto con decisiones locales de ordenamiento, lo que evidencia que el requisito de coordinación no se cumplió.

A esto se suma un hecho adicional que confirma la irregularidad del procedimiento. La Resolución 011 de 2026 fue expedida antes de que existiera el marco reglamentario de coordinación interinstitucional.

Solo el 7 de abril de 2026, mediante el Decreto 0381, el Ministerio de Vivienda, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE reglamentaron dicho procedimiento, modificando el Decreto 1077 de 2015 y desarrollando los parámetros previstos en el parágrafo 1º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, norma que sirve de fundamento a las APPA.

El orden de los hechos es claro: al momento de expedir la Resolución 011 de 2026 no existía ningún mecanismo reglamentario que permitiera cumplir con el requisito de coordinación. La decisión se adoptó sin esas reglas y, por tanto, sin una instancia real de articulación entre entidades.

En estas condiciones, la Resolución fue expedida sin cumplir un requisito legal indispensable: la coordinación efectiva con los Ministerios de Ambiente y de Vivienda. Esta omisión configura un vicio de expedición irregular en los términos del artículo 137 del CPACA.

5.3.3. Expedición irregular por falta de participación democrática:

La resolución demandada vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana en asuntos de ordenamiento territorial y ambiental, tal como lo consagran expresamente la Constitución y el ordenamiento jurídico colombiano, en especial en los artículos 4 y 22 de la Ley 388 de 1997, el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 4 del Acuerdo de Escazú, incorporado al derecho interno mediante la Ley 2273 de 2022.

El artículo 4 de la Ley 388 de 1997 determina que las autoridades competentes en ordenamiento territorial deben garantizar la participación activa de la ciudadanía en la formulación, ejecución, seguimiento y

evaluación de los planes de ordenamiento territorial. A su vez, el artículo 22 exige mecanismos efectivos de concertación interinstitucional y participación ciudadana.

Si bien en los considerandos de la resolución y en el documento técnico se invoca la realización de reuniones, talleres y socializaciones con asociaciones, juntas de acción comunal, estos mecanismos carecen de la representatividad democrática que exige la Constitución. La pregunta esencial es: ¿cómo se acredita que los participantes reflejan la voluntad de la mayoría de los habitantes de cada municipio? ¿Con qué legitimidad pueden sustituir a los concejos municipales, órganos de representación popular elegidos en democracia, dotados de la competencia constitucional para reglamentar los usos del suelo mediante acuerdos?

Aquí es necesario distinguir entre la democracia participativa que se materializa en mecanismos de consulta, audiencias y comentarios ciudadanos, pero su legitimidad no reemplaza a la democracia representativa, encarnada en los concejos municipales y alcaldes como órganos constitucionalmente competentes para decidir sobre el uso del suelo. La participación ciudadana debe complementar, no sustituir, a las instancias de representación popular.

En un Estado de democracia representativa, la participación ciudadana no puede reducirse a observaciones aisladas o a escenarios informales de socialización. La regla de las mayorías y la deliberación pública se expresan institucionalmente a través de los concejos municipales y de los alcaldes, quienes, en virtud de su mandato popular y de la competencia jurídica que les confiere la Constitución, son los llamados a decidir sobre el ordenamiento del territorio. Sustituir esta instancia natural de decisión democrática por consultas fragmentarias con actores sociales implica vaciar de contenido la participación y transformar la medida en una imposición unilateral desde el nivel central, desprovista de legitimidad democrática.

La Corte Constitucional ha sido clara en que la participación ciudadana debe ser real, efectiva y con capacidad de incidencia, y que los municipios afectados por decisiones de ordenamiento territorial deben intervenir de manera activa en la definición de los fines, causas y condiciones de tales medidas (C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-015 de 2023).

En ese mismo sentido, el Acuerdo de Escazú, incorporado mediante la Ley 2273 de 2022, refuerza el carácter internacional y vinculante del derecho de acceso a la información, la participación pública en decisiones ambientales y el acceso a la justicia ambiental, e impone en su artículo 4 la obligación de garantizarlos de forma adecuada, efectiva y oportuna. Adoptar decisiones con impactos territoriales y ambientales, como la delimitación y declaratoria de APPA, sin procesos participativos reales, viola estas obligaciones internacionales y contraviene los principios de buena fe y progresividad; además, la Corte Constitucional ha señalado que la participación es un componente sustancial de la democracia (C-150 de 2015, C-389 de 2016, entre muchas otras).

Aunado a lo anterior, el Decreto 1069 de 2015 no solo prevé que los actos administrativos de carácter general deben ser publicados en el SUCOP para permitir la intervención de la ciudadanía, sino que exige que las observaciones allí presentadas sean objeto de un análisis serio, concreto y motivado, de manera que el proceso participativo no se reduzca a un trámite aparente, como ocurrió en el presente caso.

Tal proceder desconoce la finalidad misma del proceso participativo. No basta con habilitar un espacio formal para que los ciudadanos se pronuncien; es necesario que la administración atienda, valore y responda de manera razonada las inquietudes expresadas, particularmente cuando se trata de medidas que restringen

derechos fundamentales de los ciudadanos. La participación exige una deliberación real y efectiva, no una mera formalidad procedimental.

5.3.4. El déficit de participación a nivel de autoridades territoriales. Ausencia total de mecanismos de coordinación institucional:

El proceso de delimitación de las APPA en los municipios de Salgar y Tarso evidencia la falta de participación real y efectiva de las entidades territoriales, así como la existencia de múltiples incompatibilidades normativas y técnicas que fueron advertidas expresamente por la Gobernación de Antioquia, los gremios del sector agropecuario y los propios municipios afectados durante el trámite del proyecto de resolución publicado en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP).

El presente acápite demuestra, con base en el propio documento oficial de respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) a las observaciones del SUCOP, que la entidad desestimó de manera sistemática y sin fundamento técnico ni jurídico suficiente las alertas formuladas por las autoridades territoriales competentes, configurando una violación flagrante del deber de coordinación interinstitucional (artículo 288 de la Constitución), del principio de participación efectiva en asuntos ambientales y territoriales (Ley 2273 de 2022, Acuerdo de Escazú, artículo 7), entre otros.

5.3.4.1. Panorama estadístico de la consulta pública: un proceso sin incidencia

De conformidad con la matriz de respuestas de la consulta pública del proyecto de resolución de las APPA para Tarso y Salgar que se llevó a cabo entre el 30 de octubre y el 21 de noviembre de 2025 (22 días), a través del SUCOP, se tiene los siguientes resultados consolidados:

Indicador	Resultado
Número total de participantes	4
Número total de observaciones recibidas	129
Observaciones aceptadas	9 (6,98%)
Observaciones no aceptadas (rechazadas)	120 (93,02%)
Artículos del proyecto con comentarios	3 de 10 (30%)
Artículos modificados como resultado de la consulta	0 (0%)

Tabla 1. Resumen estadístico de la consulta pública SUCOP. Resolución APPA Tarso y Salgar.

De los 10 artículos del proyecto de resolución, ninguno fue modificado como resultado de la consulta pública. La tasa de rechazo del 93,02% de las observaciones evidencia que el MADR trató la consulta del SUCOP como un mero trámite formal sin incidencia material alguna en el contenido del acto administrativo, vaciando de contenido el derecho a la participación efectiva. La siguiente tabla desagrega las observaciones por remitente y su tratamiento por parte del MADR:

Remitente	Total Obs.	Aceptadas	No Aceptadas	% Rechazo	Temas principales
-----------	------------	-----------	--------------	-----------	-------------------

Gobernación de Antioquia	73	7	66	90,41%	Superposiciones, autonomía, participación, datos falsos
Alcaldía de Tarso	31	1	30	96,77%	Escalas, participación, restricciones, EOT
FENAVI	9	0	9	100%	Incorporación EOT, Plan de Acción, energía, usos
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	7	0	7	100%	Participación efectiva, derecho alimentación, usos de suelo
Federación Nacional de Cafeteros	5	1	4	80%	Plazos, Plan de Acción, energía solar, usos
Instituto de Ciencia Política	4	0	4	100%	Libertad económica, propiedad, autonomía, rigor técnico
TOTAL	129	9	120	93,02%	

Tabla 2. Desagregación de observaciones SUCOP por remitente y estado de aceptación.

Entidades territoriales directamente competentes y afectadas con la medida como la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Tarso presentaron conjuntamente 104 observaciones, de las cuales 96 fueron rechazadas (92,31%). Las únicas 8 observaciones "aceptadas" corresponden a correcciones menores de errores materiales (como el nombre errado de un municipio en una tabla o el reconocimiento de que los EOT sí estaban actualizados), sin que ninguna de ellas haya producido una modificación sustantiva del articulado o de los polígonos APPA.

Las respuestas del Ministerio no abordan los problemas planteados. Se limitan a fórmulas genéricas, citas abstractas o remisiones al propio documento técnico. A partir de la revisión de la matriz, se identifican cuatro patrones:

(i) Desestimación de las superposiciones con determinantes de nivel 1:

La Gobernación de Antioquia documentó detalladamente, con datos georreferenciados y cuantificados en hectáreas, la superposición de los polígonos APPA con determinantes ambientales de nivel 1 (fajas forestales protectoras, retiros a nacimientos de agua, suelos de protección, red de conectividad ecológica), zonas de amenaza alta y media por movimientos en masa, fajas de retiro vial y zonas de exclusión legal del POTA (Observaciones Nos. 19, 20, 21, 22 para Salgar; y 25, 26, 27, 28 para Tarso).

Las respuestas del MADR a estas observaciones evidencian una negativa a reconocer el problema:

Superposición denunciada	Dato reportado por la Gobernación	Respuesta del MADR (síntesis)
--------------------------	-----------------------------------	-------------------------------

Fajas forestales, retiros a nacimientos, suelos de protección, conectividad ecológica (Obs. 19/25)	Salgar: 1.699,29 ha (28,80%); Tarso: 1.183,89 ha (47,98%) del polígono APPA superpuestas	<i>Solo se vinculan insumos "adoptados por acto administrativo". Se remite al cap. 6 del Anexo 1 donde hay "lineamientos de manejo". No excluye las áreas superpuestas ni reconoce la prevalencia del nivel 1.</i>
Zonas de amenaza alta y media por movimientos en masa (Obs. 20/26)	Salgar: 4.905,59 ha (83,14%); Tarso: 1.350,49 ha (54,74%) del polígono APPA superpuestas	<i>Traslada la responsabilidad a los municipios: "son los municipios los directos responsables [...] de establecer [...] restricciones". Elude que el MADR no puede declarar APPA sobre áreas donde la ley prohíbe agricultura intensiva.</i>
Fajas de retiro vial (Ley 1228/2008) (Obs. 21/27)	Superposición con retiros de 45m (vías secundarias) y 30m (vías terciarias)	<i>Afirma que "incluir la infraestructura vial es un componente estratégico y conveniente" para el APPA. Invierte la lógica: las fajas de retiro no son APPA, son restricciones legales de nivel 1.</i>
Zonas de exclusión legal POTA (Obs. 22/28)	Salgar: 1.946,82 ha (32,99%); Tarso: 23,7 ha. Zonas donde están PROHIBIDOS proyectos productivos	<i>Afirma que "las áreas bajo restricciones legales no hacen parte de la frontera agrícola". Sin embargo, el polígono APPA aprobado SÍ las incluye, contradiciendo su propia respuesta.</i>

Tabla 3. Síntesis de respuestas del MADR a observaciones sobre superposiciones territoriales.

Como se observa, las respuestas del MADR a las observaciones sobre superposiciones comparten tres vicios argumentativos comunes: (i) trasladan la responsabilidad a los municipios para resolver en sus EOT los conflictos que la propia resolución debió haber resuelto antes de su expedición; (ii) se remiten genéricamente a "lineamientos" y "orientaciones" contenidos en el documento técnico de soporte, en lugar de excluir expresamente las áreas incompatibles; e (iii) incurrir en contradicciones internas, como afirmar que las zonas de exclusión legal "no hacen parte" del polígono APPA cuando la cartografía oficial demuestra lo contrario.

(ii) Vulneración a la autonomía territorial:

La Gobernación de Antioquia entre otros aspectos cuestionó que la resolución impusiera lineamientos y parámetros detallados que agotan el margen de decisión municipal (Observación No. 13). También advirtió que el MADR no había acreditado la existencia de alternativas menos lesivas para la autonomía territorial, como lo exige el test de proporcionalidad (Observaciones Nos. 9, 10, 11).

(iii) Reducción de la participación a meras "socializaciones" sin incidencia real:

La Gobernación de Antioquia preguntó expresamente cómo se cumplía con lo dispuesto en la Ley 2273 de 2022 (Acuerdo de Escazú) respecto a la participación pública en decisiones ambientales y territoriales (Observación No. 7). La Alcaldía de Tarso denunció que la estrategia de participación del MADR consistió

en "acciones de socialización y difusión" pero "no evidencia procesos participativos reales ni el involucramiento de municipios como Tarso, ni de las autoridades ambientales o del Departamento" (Observación No. 93). La SAC, por su parte, advirtió que la participación no se puede agotar en la "socialización para apropiación" y que la Corte Constitucional exige que los procesos participativos tengan incidencia real en la decisión (Observaciones Nos. 74-77).

La entidad respondió describiendo su propia estrategia de participación basada en tres pilares: coordinación para la gestión, socialización para la apropiación y difusión para la transparencia. Sin embargo, ninguno de estos pilares incorpora un componente de incidencia; es decir, ninguno de ellos garantiza que las observaciones de los participantes sean efectivamente consideradas y, cuando procedan, incorporadas al acto administrativo. La propia nomenclatura escogida por el MADR evidencia la concepción del proceso: se socializa (informa), se difunde (publicita), se coordina (articula institucionalmente), pero en ningún momento se concerta, se acuerda o se ajusta la decisión con base en los insumos recibidos.

Este modelo de participación unidireccional contradice expresamente el estándar establecido por el Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022, artículo 7.4), que exige que el resultado de la participación del público sea debidamente tenido en cuenta por la autoridad competente. La mera recepción de observaciones y su posterior rechazo masivo (93,02%) no satisface este estándar.

(iv) Reconocimiento tácito de deficiencias técnicas sin corrección efectiva:

Las únicas observaciones aceptadas por el MADR corresponden al reconocimiento de errores técnicos graves que, sin embargo, no produjeron modificación alguna en el acto administrativo final. Entre estos errores reconocidos se encuentran:

Obs.	Error reconocido	Respuesta MADR	Consecuencia real
41/96	El DTS afirma falsamente que los EOT de Tarso y Salgar "no están actualizados" y son "de primera generación", cuando los EOT son de 2023 y 2024 respectivamente.	<i>"Efectivamente corresponde a un error [...] lo que podrá ser subsanado en el DTS."</i>	El error NO fue subsanado. La Resolución 011 de 2026 fue expedida con base en un DTS que contiene una afirmación falsa sobre el estado de los instrumentos de ordenamiento territorial.
35	Inconsistencia en datos de producción agrícola: diferencia de 1.818 toneladas entre datos EVAS-2024 y datos UPRA para Tarso.	<i>"Los datos usados fueron las EVA proveídos el municipio de Tarso [...] para el año 2023, por lo tanto puede que exista diferencia."</i>	El MADR reconoce la discrepancia pero la justifica por usar datos de un año diferente.
18/24	Falta de estandarización de escalas cartográficas y ausencia de citación de fuentes en el DTS.	<i>Aceptada sin respuesta sustantiva detallada.</i>	Reconoce el problema técnico pero no establece plazo ni mecanismo de corrección. La resolución se expidió con el mismo DTS deficiente.

Tabla 4. Observaciones aceptadas por el MADR y su tratamiento real.

Incluso cuando el MADR reconoce expresamente la existencia de errores en el documento técnico de soporte, no modifica el acto administrativo antes de su expedición. Se limita a indicar que los errores podrán ser subsanados en futuras actualizaciones del DTS, lo cual equivale a expedir un acto administrativo con una motivación que la propia entidad sabe deficiente.

Por otro lado, la SAC, como gremio representante de los productores agropecuarios del país presentó siete (7) observaciones centradas en la garantía de la participación efectiva y el derecho a la alimentación, todas rechazadas. En la observación No. 78, la SAC denunció una contradicción directa entre lo socializado por el MADR y la UPRA en reuniones presenciales (donde se afirmó que las APPA "no limitan la producción forestal comercial", "no prohíben la producción tradicional de café" y "no imponen qué sembrar") y el contenido real del documento técnico de soporte, que establece restricciones detalladas sobre usos del suelo.

La respuesta del MADR (Observación 78) consistió en señalar que se había "modificado" el capítulo de parámetros y lineamientos de uso de suelo para clasificar los usos agrícolas como "principales" y los forestales como "compatibles". Sin embargo, esta supuesta modificación **no fue incorporada** (recuérdese: 0 artículos fueron modificados).

La Alcaldía de Tarso presentó 31 observaciones durante la consulta SUCOP, de las cuales **30 fueron rechazadas (96,77%)**. La única observación "aceptada" fue el reconocimiento del dato falso sobre la supuesta falta de actualización de su EOT. Entre las observaciones sustantivas rechazadas por el MADR se encuentran:

- **Restricción del agroturismo:** el DTS limita esta actividad exclusivamente a visitas a fincas sin infraestructura adicional, lo que el municipio considera incompatible con su vocación turística y su EOT vigente (Obs. 101). El MADR respondió con una definición legal de agroturismo pero no abordó la restricción concreta.
- **Restricción de la agroindustria:** el DTS prohíbe la conformación de "conglomerados o aglomeraciones" agroindustriales (Obs. 102). El MADR respondió describiendo qué es agroindustria pero no justificó por qué se prohíben las aglomeraciones en una zona supuestamente destinada a la producción de alimentos.
- **Restricción del comercio rural:** el DTS limita el comercio veredal a un espacio dentro de la vivienda, con área menor que la vivienda misma (Obs. 103). El MADR no justificó esta restricción extrema.
- **Prohibición de parcelaciones campestres:** el DTS excluye las parcelaciones de vivienda campestre del suelo APPA (Obs. 104). El MADR respondió remitiendo a la normativa general de suelo rural sin abordar la restricción específica a los derechos de los propietarios.
- **Ausencia de participación real:** la Alcaldía denunció que la "estrategia de participación" del MADR no evidencia procesos participativos reales (Obs. 93). El MADR respondió describiendo su propia estrategia de "socialización" sin demostrar cómo las observaciones del municipio fueron efectivamente incorporadas.

Este panorama evidencia que la Resolución 011 de 2026 no fue el producto de un proceso de coordinación interinstitucional y participación efectiva, sino de una decisión unilateral del Gobierno nacional disfrazada de un trámite participativo formal.

5.3.5. Expedición irregular por falta de participación democrática y sustitución indebida de la competencia representativa:

La Resolución 011 de 2026 adolece de un vicio sustancial de expedición irregular por vulnerar el derecho fundamental a la participación ciudadana y a la autonomía de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

El artículo 4 de la Ley 388 de 1997 obliga a garantizar la participación activa de la ciudadanía en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. De igual forma, el artículo 22 de la misma ley ordena que tales planes deben adelantarse con mecanismos efectivos de concertación interinstitucional y participación. Ello implica que cuando se van a establecer limitaciones al uso del suelo y cargas específicas a los municipios, la deliberación debe darse antes de la delimitación de áreas y de la imposición de obligaciones, con la intervención real de los concejos municipales, que son los órganos representativos con competencia constitucional para reglamentar los usos del suelo.

En contraste, el propio Documento Técnico reconoce que la participación se limitó a tres estrategias: **“1. Coordinación para la gestión. 2. Socialización para la apropiación. 3. Difusión para la transparencia”**. Es decir, se trató de procesos de comunicación y recepción de información, no de espacios decisorios vinculantes para los municipios de Salgar y Tarso. El Documento Técnico demuestra que se trató de actuaciones administrativas de información y validación logística, no de verdaderos escenarios decisorios o concertados con dichas entidades territoriales.

El Documento Técnico describe que la llamada identificación de actores se limitó a la búsqueda de contactos, revisión de portales institucionales y entrevistas telefónicas. No hubo espacios de decisión ni de priorización conjunta con los municipios. Según el texto:

“Para Salgar y Tarso, este ejercicio inició con la revisión y consulta de información secundaria disponible en portales web institucionales como el de la Alcaldía Municipal, la Gobernación de Antioquia, entidades regionales y nacionales, así como los datos existentes en el repositorio de la UPRA. Sumado a esto, se realizó la solicitud de datos de contacto a la alcaldía y a los directores de provincia, sobre actores ‘sociales, civiles, comunitarios’, ‘empresariales, productores, gremiales’, especialmente con incidencia a escala municipal. La información preliminar obtenida para este momento fue validada y complementada durante la reunión de acercamiento virtual con la administración municipal, en la que se recibió el apoyo en la remisión de contactos y referencias de actores territoriales relevantes..” (UPRA, 2025, p. 316).

Es decir, se trató de un levantamiento de datos y directorios, no de una convocatoria formal para decidir sobre la delimitación o alcance de las APPA. La misma UPRA admite que *“También, durante los encuentros de socialización, se fortaleció la información de contacto sobre actores territoriales, a través de la recolección de datos de personas referenciadas como interesadas en el proceso por los asistentes, con el fin de vincularlas a las siguientes etapas del proceso”* (p. 317), lo que confirma que la fase se redujo a una entrevista informativa y no a una mesa de deliberación y concertación.

La entidad reconoce que la denominada estrategia de participación se limitó a la exposición de resultados ya definidos, bajo la figura de socialización para la apropiación. Según el documento técnico:

“Encuentros de socialización: avances APPA. Estos espacios se realizaron en los municipios de Salgar el 29 de octubre de 2024 y en Tarso el 30 de octubre de 2024. Allí, (i) se presentó a los actores del territorio el avance de la identificación de APPA en su municipio. (ii) se promovió el diálogo sobre dicho avance, para que los actores del territorio se involucren y se apropien. Y (iii) se informó acerca de las implicaciones de la declaratoria de APPA en el municipio y las siguientes etapas del proceso.” (UPRA, 2025, p. 325).

Es decir, los actores locales fueron convocados cuando el proceso ya estaba cerrado en sus aspectos técnicos y cartográficos, reduciendo su papel a escuchar explicaciones y formular observaciones sin ningún efecto vinculante. Incluso las llamadas jornadas de sensibilización se enfocaron en la transmisión de información oficial.

En suma, el documento técnico revela que el proceso denominado “participativo” no cumplió con los estándares mínimos de participación democrática ni con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en los artículos 288 y 311 de la Constitución, la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 y el Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022).

Las actividades descritas en la sección 6 del documento de la UPRA fueron simples jornadas de información y difusión institucional (presentaciones, reuniones de sensibilización y divulgación de resultados ya adoptados) que no permitieron a los municipios ni a la ciudadanía incidir en la delimitación, el contenido normativo o las restricciones de uso del suelo derivadas de la declaratoria de las APPA.

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 minera¹⁸.

“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.¹⁹”

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

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

*“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 1º que establece que nuestro país es un Estado social de derecho, organizado como una república “democrática, participativa y pluralista”; ii) El artículo 2º 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 2º 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.**”²⁰*

En conclusión, la Resolución 011 de 2026 adolece de un vicio sustancial de expedición irregular: se impuso sin reconocer a las autoridades democráticamente elegidas -gobernadores, concejos municipales y alcaldes- como instancias naturales de decisión sobre el ordenamiento territorial, y se limitó a procesos fragmentarios de socialización sin representatividad ni incidencia real. Las quejas de gremios, ciudadanos y comunidades confirman la percepción de imposición y la ausencia de deliberación pública. Al desconocer tanto la democracia representativa como la democracia participativa, el acto carece de legitimidad constitucional, y debe ser anulado.

5.3.6. Expedición irregular de la APPA por sustentarse en la ZPPA declarada mediante Resolución 377 de 2024, la cual carece de fundamento legal:

La Resolución 011 de 2026 debe anularse porque se apoya en una actuación previa que no tiene sustento legal: la declaratoria de Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) mediante la Resolución 377 de 2024.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 14 de septiembre de 2016, Rad. 11001-03-06-000-2016-00066-00 (2291), M.P. Edgar González López; Actor: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Esta figura no existe en el ordenamiento jurídico. A pesar de presentarse como un referente técnico, introdujo obligaciones y restricciones materiales sobre la planificación territorial y los usos del suelo, afectando directamente las competencias de las entidades territoriales.

Primero, la declaración de las ZPPA mediante la Resolución 377 de 2024 carece de fundamento legal. El legislador, al modificar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 reconoció exclusivamente a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinante de superior jerarquía e instituyó un procedimiento de coordinación interinstitucional para la gestión de determinantes. No existe en la ley una figura intermedia denominada ZPPA, ni una competencia atribuida al MADR ni a la UPRA para identificar polígonos con eficacia obligatoria previa a la declaratoria de APPA.

Segundo, incluso bajo la apariencia de acto de trámite, la Resolución 377 de 2024 produjo efectos jurídicos inmediatos. El artículo 3 es claro en imponer estos deberes a todos los municipios, incluso sin necesidad de declarar las APPA:

*“Artículo 3° Consideración en la Planificación Territorial. Tanto el Departamento de Antioquia como los municipios referidos en el artículo 1 de esta resolución, de conformidad con el documento técnico de la UPRA que hace parte integral de esta resolución, podrán considerar los polígonos que se identifican como Zonas de Protección para la Producción de Alimentos solo como referentes indicativos hasta que se declaren las APPA por parte de este ministerio. **De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, artículo 178 y subsiguientes del decreto ley 2811 de 1974 y en concordancia con las disposiciones del artículo 2.2.2.2.1.1 del DUR 1077 de 2015 y las demás normas legales y reglamentarias de protección del suelo rural, los suelos de vocación agropecuaria deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos en aras de mantener su integridad física y capacidad productora.**”*

El alcance de esta norma es evidente, el MADR no se limitó a realizar una delimitación técnica de un área de interés para la producción de alimentos, sino que impuso una obligación jurídica inmediata y vinculante a los municipios para incorporar las ZPPA en sus instrumentos de planeación territorial. Con ello, el acto administrativo produjo un efecto normativo que trasciende lo meramente técnico y se proyecta directamente sobre las competencias constitucionales de las entidades territoriales.

Tercero, ni el MADR ni la UPRA pueden invocar el Decreto 1077 de 2015 ni categorías de suelo rural para vestir las ZPPA de legalidad. El que el suelo rural tenga reglas de protección no faculta al MADR para inventar una etapa obligatoria intermedia ni para imponer, por resolución sectorial, deberes de incorporación al POT. Las determinantes y su coordinación están sujetas a la Ley 388 y a su procedimiento conforme la ley (parágrafo 1° del artículo 10), cuya definición no puede ser sustituida por documentos metodológicos de una unidad administrativa ni por actos sectoriales.

Cuarto, el parágrafo primero del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 sujeta la gestión de las determinantes a un procedimiento interinstitucional específico a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La administración no está facultada para crear, mediante resolución, etapas obligatorias que produzcan efectos jurídicos análogos a los de una determinante legalmente reconocida ni como figura previa para declarar las APPA.

En síntesis, la Resolución 011 de 2026 se apoya en una figura inexistente en la ley, que además produjo efectos jurídicos sin habilitación normativa. Este fundamento irregular compromete directamente la validez del acto demandado.

5.3.7. Expedición irregular por infracción al principio de sostenibilidad fiscal. Ausencia de estudio de impacto económico y fiscal:

El artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011 establece que el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía con el fin de conseguir “*un marco de sostenibilidad fiscal*”, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y de los beneficios que brinda el desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano. Este mandato implica que las decisiones de política económica, incluidas las de comercio exterior, deben estar precedidas de una evaluación seria y transparente de sus efectos fiscales y presupuestales.

La sostenibilidad fiscal ha sido definida como “*la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía*”²¹, y entendida por esta corporación como un criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder público. Tiene por objeto “*disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos*”²², y sirve de instrumento para “*alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho*”²³.

En desarrollo de este principio, en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se estableció el análisis del impacto fiscal para proyectos de ley, mandato superior que también resulta aplicable a actos del Gobierno. En efecto, el numeral 4 del artículo 2.1.2.1.6. del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 dispone que la memoria justificativa de todo decreto debe contener, entre otros aspectos, el impacto económico con indicación del costo o ahorro de su implementación:

“Artículo 2.1.2.1.6. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse con la firma del ministro o director del departamento administrativo correspondientes a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, acompañados de una memoria justificativa que contenga:[...]

4. El impacto económico, si es el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro de implementación del respectivo acto.”.

En el caso de la Resolución 011 de 2026 este deber se incumplió de manera flagrante. La memoria justificativa remitida a la Presidencia se limitó a afirmar que no existía impacto económico, sin acompañar tal conclusión de ningún estudio técnico:

²¹ Exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 819 de 2003 “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. En: Gaeta del Congreso 86 de 2002, citada por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2019.

²² Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012, reiterada en sentencias C-110 de 2019 y C-405 de 2020.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022.

4.IMPACTO ECONÓMICO.

No se requiere.

5.VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Por tratarse de un acto administrativo donde se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos - APPA, la expedición de dicho acto administrativo no reviste impacto económico y por tanto no requiere de disponibilidad presupuestal.

No obstante, los documentos técnicos y jurídicos aportados por la Alcaldía de Tarso y la Gobernación de Antioquia demuestran que la medida genera múltiples efectos fiscales, tributarios y presupuestales para la Nación y las entidades territoriales involucradas.

Se advierte que la declaratoria de las APPA fue impuesta sin presentar un análisis de factibilidad financiera ni un estudio de impacto económico y fiscal, lo cual contraviene el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) y las normas que exigen este soporte para cualquier disposición que genere obligaciones económicas. Legalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la entidad competente para evaluar el impacto fiscal de los proyectos normativos y garantizar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Sin embargo, el acto administrativo no incluyó dicho estudio ni cuenta con concepto de viabilidad fiscal.

A su vez, el acto administrativo no cuenta con un estudio que mida el impacto que sufrirá el Estado al frenar y condicionar las actividades de exploración y explotación minera en las zonas APPA. La omisión de este análisis incide directamente en la reducción del recaudo por impuesto de renta y complementarios a nivel nacional, en la disminución de las regalías que fondean la inversión social, y en la afectación de las transferencias directas que reciben los municipios productores o impactados.

La imposición de las APPA altera de manera directa los ingresos propios de los municipios, el comportamiento del mercado de tierras, la base gravable territorial y las proyecciones de ingresos futuros dentro de sus Marcos Fiscales de Mediano Plazo. Los informes advierten que la medida provocará una caída en el fisco local por tres vías: la reducción del impuesto predial, debido a que las restricciones de uso afectan los avalúos catastrales; la disminución del impuesto de industria y comercio (ICA), al priorizar sistemas productivos de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria que no desarrollan actividades comerciales gravables; y la disminución de tasas y contribuciones asociadas a licencias urbanísticas, certificados y autorizaciones de uso del suelo.

La restricción de los usos del suelo genera una disminución en el valor comercial de la tierra, afectando la renta del suelo y las posibilidades de inversión. Aunque el acto administrativo promete garantizar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, materializar dicha protección exige que el Gobierno nacional cuente con disponibilidad real de recursos. No existe evidencia de disponibilidad presupuestal ni de asignación de recursos para atender dichas obligaciones económicas.

Finalmente, aunque la resolución promete formular un “Plan de Acción para Garantizar la Producción de Alimentos”, este carece de recursos garantizados o asignados para el desarrollo de proyectos productivos. No existe formulación ni evaluación previa de proyectos susceptibles de financiarse con el Presupuesto General de la Nación, incumpliendo la metodología de la Resolución 1450 de 2013. Así mismo, se omitió la implementación de los “trazadores presupuestales” ordenados por el artículo 361 de la Ley 2294 de 2023, requisito obligatorio para asegurar el flujo de recursos dirigidos a las comunidades campesinas.

De este modo, la Resolución 011 de 2026 fue expedida en abierta infracción del principio de sostenibilidad fiscal, pues el Gobierno nacional adoptó una medida que impone obligaciones económicas, reduce fuentes de recaudo y afecta la autonomía financiera de los entes territoriales sin contar con el análisis previo exigido por la ley.

Una decisión de esta magnitud, adoptada sin estudio económico, vulnera de manera directa el principio de sostenibilidad fiscal. El Estado no puede comprometer ingresos fiscales ni generar cargas sobre la Nación y los entes territoriales sin medir ni justificar el costo de sus medidas. El artículo 334 superior exige un balance razonable entre las finalidades sociales y la estabilidad económica que sostiene el Estado Social de Derecho.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la sostenibilidad fiscal obliga a todas las ramas y órganos del poder público al momento de diseñar e implementar políticas públicas. El Acto Legislativo 03 de 2011 reforzó esta exigencia, de modo que ningún órgano del Estado puede adoptar decisiones que comprometan recursos públicos de manera significativa sin un análisis previo de su impacto fiscal. En este caso, la Resolución 011 de 2026 omitió dicho análisis y trasladó riesgos económicos a la Nación y a las entidades territoriales, contrariando el reparto competencial previsto en los artículos 287 y 298 de la Constitución, que consagran la autonomía política, administrativa y fiscal de los entes territoriales.

En conclusión, la Resolución 011 de 2026 fue adoptada sin evaluar sus efectos económicos y fiscales, a pesar de que impone restricciones al uso del suelo, afecta ingresos públicos y genera obligaciones para el Estado. Una decisión de esta magnitud, adoptada sin estudio técnico, desconoce el principio de sostenibilidad fiscal y compromete la validez del acto, en los términos del artículo 334 de la Constitución, el Decreto 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003.

VI. PRETENSIONES

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

PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución 011 de 2026 del 15 de enero de 2026, expedida por el MADR, mediante la cual se declaró el Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Salgar y Tarso, suroeste de Antioquia.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del Documento Técnico de la UPRA y sus anexos en cuanto según el artículo 3 de la Resolución 011 de 2026 son el fundamento determinante del acto administrativo, documento y anexos que fueron elaborados y adoptados sin competencia, sin estudios técnicos suficientes y sin concertación con la autoridad territorial municipal, en contravención de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN No. 011 DE 2026

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 229, 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y con fundamento en el artículo 238 de la Constitución, solicito respetuosamente a esta Honorable Corporación que se decrete la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No. 011 de 2026, *"por la cual se declara un Área de Protección*

para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones", expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, publicada en el Diario Oficial No. 53.369 del 16 de enero de 2026, incluyendo el Documento Técnico de Soporte de la UPR y sus cinco (5) anexos que le sirven de fundamento y hacen parte integral del acto.

La presente solicitud se sustenta de manera autónoma e independiente, con indicación precisa de las disposiciones superiores infringidas, el concepto de la violación y las pruebas que la respaldan, solicitando expresamente que se tengan como fundamento de esta medida cautelar los cargos de nulidad desarrollados en el numeral V de la demanda, los cuales se sintetizan a continuación para efectos de la confrontación normativa que exige el artículo 231 del CPACA.

Las pruebas aportadas junto con la demanda (**acápite IX. PRUEBAS Y ANEXOS**) deben considerarse también para la decisión sobre las medidas cautelares, en cuanto demuestran prima facie los vicios alegados. Estas pruebas ilustran suficientemente el grado de afectación que la resolución impone sobre la autonomía municipal y el ordenamiento del suelo local.

7.1. Marco normativo y naturaleza de la suspensión provisional:

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo está prevista en el artículo 238 de la Constitución como instrumento de protección del ordenamiento jurídico. El CPACA desarrolla esta figura en los artículos 229 a 231, configurando un régimen cautelar cuya finalidad, según lo ha precisado el Consejo de Estado es evitar transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho.

El artículo 229 del CPACA establece que las medidas cautelares pueden ser decretadas en cualquier estado del proceso y antes de la notificación del auto admisorio, siempre que exista petición de parte debidamente sustentada. El artículo 230 reconoce la suspensión provisional como modalidad cautelar específica (numeral 3). Y el artículo 231, para el medio de control de nulidad, dispone que la suspensión procede:

"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. (...)"

La Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que este examen constituye una valoración inicial que no implica prejuzgamiento, pues parte de un conocimiento sumario propio de una instancia en la que las partes aún no han ejercido plenamente su derecho de defensa. Según la Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015²⁴:

"Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria (...) y es evidente que así lo

²⁴ Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Rad. 11001-03-15-000-2014-03799-00)

sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final."

Así mismo, la Sección Primera del Consejo de Estado ha señalado que los requisitos de *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho) y *periculum in mora* (peligro en la demora) se entienden implícitos cuando se demuestra que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas. En providencia de 13 de mayo de 2021, se indicó:

*"Para el caso de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), el perjuicio por la mora se configura cuando se advierte prima facie la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda, porque no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior puedan continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial. En cuanto al *fumus boni iuris* (...) basta que, como consecuencia de la argumentación jurídica planteada por el peticionario, el juez advierta la vulneración del ordenamiento jurídico superior para acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto acusado."*

Con fundamento en este marco normativo y jurisprudencial se procede a demostrar que la violación del ordenamiento jurídico superior surge directamente de la confrontación entre la Resolución 011 de 2026, su Documento Técnico de Soporte y sus anexos, y las normas constitucionales y legales invocadas como infringidas.

7.2. Confrontación normativa: violaciones que fundamentan la suspensión provisional

A continuación se exponen, de manera concreta y autónoma, las violaciones que surgen de la confrontación directa entre el acto demandado y las normas superiores, agrupadas por causal de nulidad:

7.2.1. Falta de competencia manifiesta (artículo 137 del CPACA):

Normas superiores infringidas: artículos 6, 121, 287, 288, 311, 313 numeral 7, 315, 298, 300, 303 y 305 de la Constitución; artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 (LOOT); artículos 1, 5, 6, 8, 11, 12, 14 y 15 de la Ley 388 de 1997; artículo 32 numeral 2 de la Ley 2294 de 2023; artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015.

El principio de legalidad, consagrado en los artículos 6 y 121 de la Constitución exige que toda autoridad pública actúe exclusivamente dentro del marco de las facultades que le confieren la Constitución y la ley. La competencia no se presume: es de interpretación restrictiva y constituye presupuesto de validez de todo acto administrativo.

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 facultó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural únicamente para declarar las APPA, con base en criterios técnicos definidos por la UPRA y en coordinación con los Ministerios de Ambiente y de Vivienda. Esta habilitación se circunscribe estrictamente a la declaratoria de una determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, es decir, a la identificación de un área de especial interés agroalimentario que los municipios deben considerar al formular o ajustar sus POT. La norma no confiere potestad alguna para:

- (i) Reglamentar los usos del suelo mediante la definición de categorías de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos;

- (ii) Prohibir actividades productivas que los municipios habían regulado expresamente en sus instrumentos de ordenamiento territorial;
- (iii) Imponer obligaciones directas a los municipios y al departamento para incorporar determinantes, modificar sus estatutos tributarios y ejecutar planes de acción; ni
- (iv) Crear un sistema de seguimiento y evaluación centralizado bajo la dirección exclusiva del Ministerio y la UPRA.

La Resolución 011 de 2026, a través de su Documento Técnico de Soporte (capítulo 5, Tablas 117 y 118) establece un catálogo exhaustivo de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos para un polígono de 2.467,09 hectáreas en Tarso y 5.900,55 hectáreas en Salgar. Este régimen incluye una cláusula de prohibición residual que dispone que **"no se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA"**, operando como norma de conducta con destinatarios individuales y efectos directos.

El artículo 313 numeral 7 de la Constitución asigna exclusivamente a los concejos municipales la función de reglamentar los usos del suelo. El artículo 29 literal b) de la Ley 1454 de 2011 les confiere la competencia de reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales. Los artículos 12 y 15 de la Ley 388 de 1997 establecen que son los POT municipales los que definen la clasificación del suelo y regulan los usos permitidos, condicionados o prohibidos.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-138 de 2020, ha sido categórica al señalar:

"La labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles. Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo."

Si ni siquiera el legislador puede definir directamente los usos del suelo, con mayor razón no puede hacerlo una resolución ministerial ni el documento técnico de una unidad administrativa especial. La Resolución 011 de 2026 no fijó lineamientos generales: reglamentó directamente los usos del suelo para 8.367,64 hectáreas, sustituyendo las decisiones adoptadas por los concejos municipales de Tarso (Acuerdo 004 de 2023) y Salgar (Acuerdo 018 de 2024) en sus EOT vigentes de segunda generación.

La violación del principio de competencia es manifiesta y surge directamente de la confrontación entre el acto acusado y las normas superiores. El vicio de incompetencia material es insubsanable y suficiente por sí mismo para decretar la suspensión provisional.

7.2.2. Infracción de las normas en que debía fundarse: vulneración de la autonomía territorial, la propiedad privada y la libertad económica (artículo 137 del CPACA)

Normas superiores infringidas: artículos 1, 2, 58, 83, 90, 287, 288, 311, 313.7, 333 y 334 de la Constitución; artículos 10, 11, 12, 14, 15, 22 y 35 de la Ley 388 de 1997; artículo 29 de la Ley 1454 de 2011; artículo 669 del Código Civil; artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015.

(i) Vaciamiento de la autonomía territorial:

La confrontación entre la resolución demandada y las normas constitucionales que garantizan la autonomía territorial (artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7) revela un desplazamiento completo de las competencias municipales. El acto demandado no se limita a establecer una determinante general: **sustituye al POT de los municipios de Tarso y Salgar** mediante un régimen cerrado que:

- (a) Prohíbe a los municipios definir suelos urbanos, de expansión urbana, ni categorías de desarrollo restringido sobre las áreas APPA (DTS, página 347);
- (b) Ordena incorporar las APPA como contenido estratégico, estructural y de largo plazo del EOT, condicionando la visión territorial municipal (DTS, sección 7.1.2.3);
- (c) Convierte a los municipios en meros ejecutores del acto nacional (artículo 4 de la Resolución), reduciendo al concejo y al alcalde a verificadores de cumplimiento;
- (d) Reserva al Ministerio y la UPRA la evaluación quinquenal sin participación municipal (artículo 5);
- (e) Congela los equipamientos de cobertura superior al veredal a los existentes al momento de la declaratoria (DTS, página 311).

La Corte Constitucional, en Sentencia C-149 de 2010 declaró inconstitucional una norma que desplazaba competencias municipales en materia de ordenamiento territorial, precisando que:

"desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas (...) la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos."

El patrón de ilegalidad es idéntico: la Resolución 011 de 2026 vacía de contenido la autonomía territorial de Tarso y Salgar, sustituyendo sus EOT recién adoptados (2023 y 2024) por un régimen impuesto desde el nivel central sin coordinación ni concertación.

(ii) Vulneración del derecho de propiedad y la confianza legítima:

La resolución desconoce el núcleo esencial del derecho de propiedad (artículo 58 de la Constitución) al privar a los titulares de predios de la facultad básica de escoger entre diferentes formas de aprovechamiento económico. Aunque el artículo 6 de la resolución formalmente "respeta los derechos adquiridos", la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 12 de febrero de 2026 (Radicado 11001-03-24-000-2019-00262-00), precisó que:

"el respeto de los derechos adquiridos no implica per se, que el acto demandado no genere una afectación directa para los sujetos que, aunque mencionados en la norma, no fueron vinculados a su proceso de expedición."

La cláusula de derechos adquiridos solo protege lo ya consolidado (licencias expedidas, construcciones existentes), pero congela toda posibilidad de desarrollo futuro conforme a los usos que los EOT vigentes reconocían: turismo rural, parcelaciones campestres, agroindustria, minería restringida. Los propietarios de 8.367,64 hectáreas pierden la facultad de usar sus predios conforme a los ordenamientos municipales recién adoptados, sin indemnización y sin ley del Congreso.

La afectación a la confianza legítima es particularmente grave: los EOT de Tarso y Salgar fueron adoptados en 2023 y 2024 respectivamente, generando expectativas fundadas en los propietarios que invirtieron y planificaron con base en esas reglas. La Corte Constitucional, en Sentencia SU-360 de 1999 estableció que el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. La Resolución no prevé período de transición ni compensación alguna.

(iii) Vulneración de la libertad económica y la iniciativa privada:

El artículo 333 de la Constitución garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada. El artículo 334 establece que la intervención estatal en la economía solo procede por mandato de la ley. La resolución impone, por vía administrativa, un régimen que:

- Prohíbe toda nueva infraestructura de alojamiento turístico, incluyendo glampings, fincas-hotel y cabañas, pese a que los EOT los habilitaban expresamente;
- Prohíbe implícitamente la minería y la industria al no incluirlas en ninguna categoría de uso (artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015);
- Limita el comercio veredal a un espacio dentro de la vivienda con área menor que la vivienda misma;
- Restringe la agroindustria a localizaciones aisladas fuera de suelos de clase agrológica I, II y III;
- Prohíbe infraestructura de generación de energía mayor a 1MW dentro del APPA.

7.2.3. Expedición irregular: vicios sustanciales en la formación del acto (artículo 137 del CPACA)

Normas superiores infringidas: artículo 334 de la Constitución; párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; artículo 32 numeral 2 de la Ley 2294 de 2023; artículos 4 y 22 de la Ley 388 de 1997; artículo 1 de la Ley 99 de 1993; artículos 4 y 7 de la Ley 2273 de 2022 (Acuerdo de Escazú); Ley 819 de 2003; artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015.

Primer vicio. Inexistencia del procedimiento previo: el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 ordena al DNP, en coordinación con el Ministerio de Vivienda y el IGAC definir el procedimiento para la delimitación de determinantes. Al momento de expedición de la Resolución 011 de 2026, dicho procedimiento no existía y solo con posterioridad, mediante el Decreto 0381 del 7 de abril de 2026, el Gobierno reglamentó el procedimiento previsto en la ley.

El dato es objetivo y verificable: la resolución fue expedida antes de que existiera el procedimiento que debía regir su adopción, por lo que fuerza concluir que la Administración actuó sin el marco procedimental exigido por el legislador, lo que configura una infracción directa del párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Segundo vicio. Falta de coordinación interinstitucional: el artículo 32 numeral 2 exige que las APPA se declaren "en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio". La Resolución fue expedida unilateralmente por el MADR. La ausencia de

coordinación se evidencia en la superposición masiva con determinantes ambientales de Nivel 1: 47,98% del polígono APPA de Tarso y 28,80% del de Salgar se traslapan con fajas forestales protectoras, retiros a nacimientos de agua y áreas de conectividad ecológica de CORANTIOQUIA. En Salgar, el 83,14% del polígono APPA se superpone con zonas de amenaza alta y media por movimientos en masa.

Tercer vicio. Déficit de participación democrática: la consulta pública en SUCOP (22 días) arrojó resultados que evidencian su carácter puramente formal: de 129 observaciones, 120 fueron rechazadas (93,02%); ninguno de los 10 artículos fue modificado; la tasa de rechazo a la Gobernación de Antioquia fue del 90,41% y a la Alcaldía de Tarso del 96,77%. No existieron espacios de concertación vinculante con los concejos municipales.

Cuarto vicio. Sustento en figura inexistente (ZPPA): la resolución se construyó sobre la Resolución 377 de 2024 que declaró las denominadas "*Zonas de Protección para la Producción de Alimentos*", figura que carece de reconocimiento legal en la Ley 388 de 1997 y en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Quinto vicio. Ausencia de estudio de impacto económico y fiscal: pese a que el DTS ordena a los municipios modificar sus estatutos tributarios (p. 249), crear tarifas diferenciales, incorporar las APPA en planes de inversión y adoptar programas de fortalecimiento agroalimentario, la memoria justificativa del acto afirmó que no existía impacto económico, en contravía del artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015 y del principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 constitucional.

7.2.4. Superposición con determinantes de Nivel 1 que prevalecen jerárquicamente:

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece expresamente que las determinantes de Nivel 1 (ambientales, de gestión del riesgo) prevalecen sobre las de Nivel 2 (APPA). La confrontación directa con los datos técnicos aportados por la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Tarso demuestra superposiciones que configuran una violación directa de la jerarquía normativa:

Superposición	Tarso (ha)	Salgar (ha)	% APPA	Nivel
Fajas forestales, retiros, conectividad ecológica	1.183,89	1.699,29	Tarso 47,98%; Salgar 28,80%	Nivel 1
Amenaza alta y media por mov. en masa	1.350,49	4.905,59	Tarso 54,74%; Salgar 83,14%	Nivel 1
Zona ribereña río Cauca	26,80	N/A	—	Nivel 1
Retiros viales (Ley 1228/2008)	Documentado	Documentado	—	Legal
Exclusión legal POTA	23,7	1.946,82	Salgar 32,99%	Exclusión

Estas superposiciones demuestran que el MADR declaró como áreas de protección para la producción de alimentos territorios donde el propio ordenamiento jurídico prohíbe la actividad agrícola intensiva. Lo anterior configura una violación directa del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

7.3. Verificación de los presupuestos de procedencia: *fumus boni iuris* y *periculum in mora*

7.3.1. Apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*):

De conformidad con la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, el *fumus boni iuris* se satisface cuando, como consecuencia de la argumentación jurídica planteada, el juez advierte la vulneración del ordenamiento jurídico superior. No se exige un examen de fondo ni la plena acreditación de la violación, sino la verificación de que existen argumentos jurídicos razonables y una confrontación objetiva entre el acto acusado y las normas superiores.

En el presente caso, la apariencia de buen derecho se acredita de manera palmaria por las siguientes razones:

(i) Incompetencia material manifiesta: la resolución regula directamente los usos del suelo de 8.367,64 hectáreas mediante catálogos exhaustivos de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos (Tablas 117 y 118 del DTS), cuando el artículo 32 numeral 2 de la Ley 2294 de 2023 solo habilitó al MADR para declarar las APPA como determinante de nivel 2, y la Constitución (artículo 313.7) reserva la reglamentación de usos del suelo a los concejos municipales.

(ii) Sustitución de los EOT vigentes: la resolución reemplaza decisiones ya adoptadas por los concejos municipales de Tarso (Acuerdo 004 de 2023) y Salgar (Acuerdo 018 de 2024), instrumentos de segunda generación con información georreferenciada suficiente. El DTS prohíbe actividades que los EOT habían habilitado (minería restringida, turismo con infraestructura, parcelaciones campestres, industria), configura una prohibición residual para usos no enlistados, e impide la clasificación futura de suelo urbano o de expansión urbana.

(iii) Expedición irregular acreditada documentalmente: se demuestra *prima facie*: (a) la inexistencia del procedimiento previo del parágrafo 1 del artículo 32; (b) la ausencia de coordinación con los Ministerios de Ambiente y Vivienda; (c) la consulta pública sin impacto real en la decisión administrativa (93,02% de rechazo, 0 artículos modificados); (d) la contradicción interna del DTS sobre la generación de los EOT; (e) la superposición con determinantes de Nivel 1 en magnitudes que oscilan entre el 28% y el 83% de los polígonos APPA.

(iv) Vulneración directa de derechos constitucionales: la confrontación entre el régimen de usos impuesto y los artículos 58, 333 y 334 de la Constitución evidencia una afectación del núcleo esencial del derecho de propiedad (privación de atributos del dominio sin ley y sin indemnización) y de la libertad económica (prohibición de actividades lícitas sin habilitación legal).

La concurrencia de estos cuatro elementos satisface ampliamente el estándar de apariencia de buen derecho exigido por el artículo 231 del CPACA.

7.3.2. Peligro en la demora (*periculum in mora*):

El Consejo de Estado ha precisado que el *periculum in mora* se configura cuando la vigencia del acto administrativo produce consecuencias de difícil o imposible reparación, o cuando el mantenimiento de sus efectos vaciaría de eficacia la eventual sentencia de nulidad.

En el presente caso concurren elementos adicionales que refuerzan la urgencia de la medida cautelar:

Desde su publicación en el Diario Oficial, la resolución obliga a las autoridades de licenciamiento urbanístico de Tarso y Salgar a verificar el cumplimiento de su régimen restrictivo (artículo 4, parágrafo). Todo trámite de licencia en curso o futuro queda subordinado a la resolución nacional, paralizando proyectos de inversión, desarrollo turístico y actividad productiva.

Los propietarios de predios incluidos en el APPA ven congelada toda posibilidad de desarrollo futuro conforme a los usos que el EOT vigente reconocía. Las inversiones en turismo rural, agroindustria, minería formal y energías renovables quedan paralizadas o inviabilizadas, generando un daño patrimonial cuya reversión implica costos económicos y sociales desproporcionados.

Cada día que transcurre con la resolución vigente consolida un desplazamiento de las competencias constitucionales de los concejos municipales: los EOT recién adoptados quedan subordinados a la determinante nacional; las licencias urbanísticas se tramitan conforme al régimen de la resolución; y el modelo de ocupación territorial democráticamente construido se desintegra.

De no concederse la suspensión provisional, los efectos de la resolución se consolidarán plenamente antes de la sentencia, tornando nugatorio su eventual resultado favorable. Los EOT de Tarso y Salgar habrán sido materialmente sustituidos, con la consecuente afectación a la autonomía territorial; los proyectos inviabilizados no serán recuperables; y los propietarios habrán sufrido un daño económico irreparable.

La restricción recae de manera exclusiva sobre los propietarios de 8.367,64 hectáreas en solo dos municipios del suroeste antioqueño, sin compensación ni distribución equitativa del sacrificio, generando un riesgo inminente de responsabilidad patrimonial del Estado por daño especial.

La Resolución 011 de 2026 congela toda posibilidad de desarrollo futuro, generando un daño progresivo que solo puede detenerse mediante la suspensión provisional de sus efectos.

7.4. Ponderación de intereses: mayor gravosidad de negar la medida

Conforme al numeral 3 del artículo 231 del CPACA, procede demostrar que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla:

Si se niega la medida: (i) se mantiene un régimen de usos del suelo adoptado sin competencia, sin procedimiento legal y sin participación democrática; (ii) se perpetúa la parálisis de actividades económicas lícitas en más de 8.000 hectáreas; (iii) se consolida la sustitución de dos EOT municipales recién adoptados; (iv) se generan daños patrimoniales irreversibles a propietarios, inversionistas y comunidades; (v) se profundiza la ruptura del principio de legalidad; (vi) se incrementa el riesgo de responsabilidad patrimonial del Estado.

Si se concede la medida: (i) se restablece temporalmente la vigencia plena de los EOT de Tarso y Salgar, instrumentos adoptados por las autoridades constituccionalmente competentes; (ii) se preserva la autonomía

territorial hasta que se defina el fondo del asunto; (iii) no se genera perjuicio para la producción de alimentos, pues los EOT vigentes ya regulan la actividad agropecuaria como uso principal en las zonas productivas; (iv) se permite a los municipios continuar ejerciendo sus competencias de planificación mientras se resuelve la controversia.

La ponderación es inequívoca: el interés público se sirve mejor manteniendo la vigencia del ordenamiento constitucional y legal, que tolerando un acto cuya ilegalidad se advierte prima facie.

7.5. Solicitud cautelar concreta:

Con fundamento en los artículos 229, 230 y 231 del CPACA, y en mérito de lo expuesto solicito respetuosamente:

Que se decrete la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de la **Resolución No. 011 de 2026**, "*por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*" expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y publicada en el Diario Oficial No. 53.369 del 16 de enero de 2026. Que la suspensión provisional se extienda al Documento Técnico de Soporte elaborado por la UPRA y a sus anexos, que hacen parte integral del acto demandado y contienen el régimen de usos, prohibiciones, restricciones y obligaciones cuya suspensión se solicita.

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:

- *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.”*

La Resolución 011 de 2026, expedida por el MADR constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden nacional. En consecuencia, su control de legalidad corresponde, en única instancia, al Consejo de Estado.

El reparto, a su vez, corresponde a la Sección Primera de esta Corporación, conforme al artículo 13 de su Reglamento Interno, modificado por el Acuerdo 434 de 2024. La materia objeto de esta demanda se inserta dentro de la especialidad agraria, razón por la cual, atendiendo al conocimiento residual, corresponde que el proceso sea tramitado y decidido por la Sección Primera del Consejo de Estado.

IX. PRUEBAS Y ANEXOS

9.1. Pruebas documentales 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/11XJ9nlrcfCeoln5pw26W5QbrElSmUjhi>

Anexo 0.	Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho y cédula del representante legal.
Anexo 1.	Resolución No. 000377 de 2024 Por la cual declara la ZPPA en el suroeste Antioquia. Diario oficial 52.987 de 2 de enero de 2024
Anexo 2.	Copia de la Resolución No. 000011 del 15 de enero de 2026 "Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.
Anexo 3.	Constancia de publicación en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) del proyecto normativo, memoria justificativa y anexos, realizada entre el 30 de octubre y el 21 de noviembre de 2025.
Anexo 4.	Matriz de respuestas del Ministerio de Agricultura a los comentarios realizados en el SUCOP (para probar si las observaciones técnicas territoriales fueron realmente acogidas o meramente evadidas).
Anexo 5.	Acuerdo Municipal No. 018 de 2024 , <i>"Por medio del cual se adopta la Revisión y Ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del Municipio de Salgar"</i> , incluyendo su cartografía oficial (Planos de Modelo de Ocupación, Clasificación del Suelo y Suelo de Protección). <i>Prueba que el municipio ya tenía su territorio ordenado de forma reciente.</i>
Anexo 6.	Acuerdo Municipal No. 004 del 15 de junio de 2023 , <i>"Por medio del cual se adopta un nuevo Esquema de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Tarso"</i> , incluyendo su cartografía oficial.
Anexo 7.	Documento Técnico de Soporte (DTS) de la UPRA denominado <i>"Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos municipios de Tarso y Salgar (Antioquia)"</i> (Versión noviembre 2025), junto con sus anexos: 1. Anexo 1. Técnico de análisis de la frontera agrícola en los municipios del Suroeste Antioqueño. 2. Anexo 2. Análisis de Patrimonio y Turismo (Determinantes III y VI) de Tarso y Salgar. 3. Anexo 3. Análisis de infraestructura bienes y servicios agropecuarios (Determinante IV) - Salgar. 4. Anexo 4. Análisis de infraestructura bienes y servicios agropecuarios (Determinante IV) - Tarso. 5. Anexo 5. Cartografía municipio de Salgar.

	6. Anexo 6. Cartografía municipio de Tarso
Anexo 8.	Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Antioquia. <i>Útil para demostrar que el modelo de ocupación departamental reconoce potencialidades agrícolas, pecuarias, forestales y mineras que fueron omitidas.</i>
Anexo 9.	Resolución 040-RES2312-6660 del 15 de diciembre 2023 de CORANTIOQUIA , mediante la cual se adopta el "Esquema de Conectividades Ecosistémicas", el cual es un determinante ambiental de Nivel 1 y fue invadido por los polígonos de las APPA
Anexo 10.	Informe Técnico y Jurídico de Evaluación del proyecto de Resolución APPA Tarso y Salgar , elaborado conjuntamente por las Secretarías de Planeación y de Agricultura del Municipio de Tarso. <i>Prueba fundamental que demuestra el rechazo local, los errores técnicos y la falta de coordinación interinstitucional.</i>
Anexo 11.	Oficio de Observaciones de la Gobernación de Antioquia (Radicado 2025030544132 del 14 de noviembre de 2025, suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Ambiente. <i>Prueba la advertencia expresa sobre extralimitación de competencias del MADR e invasión de la autonomía territorial.</i>
Anexo 12.	Oficio de Comentarios de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) (Radicado PSD-25-159 del 20 de noviembre de 2025). <i>Documento clave para probar la violación al derecho a la participación efectiva de los productores y la imposición de restricciones agropecuarias no socializadas.</i>
Anexo 13.	Oficio de Comentarios de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (FENAVI) (Radicado del 21 de noviembre de 2025). <i>Demuestra la afectación a la agroindustria y la restricción a energías alternativas en el suelo rural.</i>
Anexo 14.	Derecho de petición radicado en el mes de abril ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante el cual se solicitó la remisión de todos los soportes administrativos y técnicos relacionados con la expedición de la Resolución 011 de 2026, incluyendo actas de participación, observaciones recibidas y comunicaciones oficiales.
Anexo 15.	Derecho de petición radicado en el mes de abril ante la UPRA, por medio del cual se requirió información sobre el proceso de delimitación y declaratoria de la Resolución 011 de 2026 junto con sus cuatro anexos y las constancias de participación y coordinación con el municipio de Salgar y Tarso.
Anexo 16.	Plan Departamental de Extensión Agropecuaria De Antioquia “PDEA Antioquia 2024 - 2027”

Anexo 17.	Resolución 346 de 2010
------------------	------------------------

Solicito se decreten y practiquen las siguientes pruebas, por ser pertinentes, conducentes y útiles conforme los artículos 211 a 213 del CPACA y 165 a 167 del CGP:

9.2. Solicitud de expediente administrativo:

Con fundamento en el párrafo 1 del artículo 175 del CPACA, solicito se oficie a las siguientes entidades para que, con la contestación de la demanda, remitan el expediente administrativo, en donde se remita de manera detallada, las fechas, autores, soportes y radicados, en relación con la estructuración, participación, coordinación y soporte técnico del trámite que culminó en la Resolución 011 de 2026. En tal sentido:

1) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

Se sirva informar y adjuntar soportes sobre:

- Para que allegue copia íntegra del expediente administrativo de expedición de la Resolución 011 de 2026, incluyendo: (i) el Documento Técnico y anexos puestos a disposición en la etapa de publicidad previa del proyecto normativo, (ii) la versión final remitida a la Imprenta Nacional para publicación en el Diario Oficial, y (iii) constancia de las fechas en que cada documento fue elaborado, ajustado o modificado.
- Mesas técnicas, reuniones o espacios de coordinación (fechas, asistentes, agenda, actas/minutas, conclusiones, oficios de convocatoria y resultados) con Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda y entidades territoriales en el marco del proceso.
- Delimitaciones o insumos base (p. ej., frontera agrícola, determinantes ambientales): documentos, las versiones, responsables, fechas y estado de adopción.
- Participación real de los municipios de Salgar y Tarso en la delimitación de las APPA: radicados, observaciones, conceptos, estudios municipales remitidos y respuesta dada (con fechas y copias) en todo el proceso de participación y que fue implementado en la declaratoria.
- Identificación de eventuales incompatibilidades detectadas con los ordenamientos municipales y gestiones realizadas (comunicaciones, reuniones, propuestas de ajuste, etc.).

2) Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA

Se sirva informar y adjuntar soportes sobre:

- Se sirva informar y remitir los soportes documentales completos relacionados con la Resolución 011 de 2026 y el Documento Técnico con sus anexos.

- De igual forma, se pide precisar el historial de modificaciones realizadas a los documentos publicados en el SUCOP señalando la fecha de cada ajuste, el número de versión y los autores responsables. En el evento de que alguno de dichos ajustes corresponda a la acogida de observaciones, comentarios o solicitudes formuladas por entidades territoriales, agremiaciones o ciudadanos, deberá identificarse expresamente cuál fue la observación y cuál el cambio concreto introducido en el Documento Técnico o en sus anexos.
- Así mismo, solicito detallar los cambios efectuados al Documento Técnico o a sus anexos después de la expedición y publicación en el Diario Oficial de la Resolución 011 de 2026, adjuntando las versiones modificadas y la justificación técnica y normativa de cada variación.
- Finalmente, se requiere señalar si las versiones iniciales o modificadas fueron puestas en conocimiento, discusión o coordinación con entidades territoriales o ambientales, aportando todos los soportes desde la fase de delimitación de las APPA y no solo actas de socialización, tales como oficios, actas, comunicaciones, registros de participación u otra evidencia documental. En caso de que no existan modificaciones, versiones previas ni coordinación con entidades, deberá expedirse certificación expresa de su inexistencia, con la justificación correspondiente.

9.3. Solicitud pruebas por oficio:

Con fundamento en el artículo 213 del CPACA, solicito se oficie a las siguientes entidades para que alleguen al proceso:

1) Oficio a los concejos municipales de Salgar y Tarso para que certifiquen:

- Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 377 de 2024 y 011 de 2026 el Ministerio de Agricultura o la UPRA presentó ante las corporaciones proyectos, documentos o solicitudes relacionados con la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción Alimentaria (APPA) o Zonas de Protección de la Producción Alimentaria (ZPPA) para que pudieran delimitar o participar en la creación de las APPA.
- Si cada uno de los concejos municipales discutió, votó o aprobó acuerdos municipales sobre dichas figuras, indicando número y fecha.
- Que se alleguen copia íntegra de las actas de sesión, gacetas municipales y de los acuerdos municipales en los que conste la deliberación o aprobación respectiva.

2) Oficio a la Gobernación de Antioquia para que certifique:

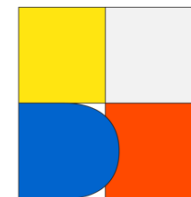
- Las contradicciones y traslapes en los usos del suelo regulados por el MADR y la UPRA con los instrumentos normativos del departamento de Antioquia.
- Los traslapes con las solicitudes mineras y títulos mineros.
- Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 377 de 2024 y 011 de 2026 el Ministerio de Agricultura o la UPRA presentó ante la Gobernación proyectos, documentos o solicitudes relacionados con la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción Alimentaria (APPA) o Zonas de Protección de la Producción Alimentaria (ZAPA) para que pudieran delimitar o participar en la creación de las APPA.

9.4. Solicitud de decreto y práctica de prueba testimonial:

Con fundamento en el artículo 275 y siguientes del CGP, se solicita el decreto y práctica de testimonios técnicos acerca de participación institucional, mesas de trabajo, coordinación interinstitucional, documentos/observaciones presentados y respuestas recibidas; publicidad y oportunidad de la información; y compatibilidad con instrumentos de ordenamiento vigentes. Los testimonios se orientan a describir hechos, actuaciones y documentos alegados en la demanda.

Sírvase su señoría fijar fecha y hora para recibir la declaración de las siguientes personas:

- **Víctor Raúl Maya Ceballos**, Alcalde de Salgar (Antioquia), quien declarará sobre los siguientes asuntos: la falta de concertación real con el municipio en el proceso de declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), la afectación a la autonomía territorial y las inconsistencias entre la Resolución 011 de 2026 y el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, en los términos señalados en los hechos de la presente acción. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** alcaldia@salgar-antioquia.gov.co
- **Hugo Alexander Ocampo Ríos**, Alcalde de Tarso (Antioquia), quien declarará sobre los siguientes asuntos: la falta de concertación real con el municipio en el proceso de declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), la afectación a la autonomía territorial y las inconsistencias entre la Resolución 011 de 2026 y el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, en los términos señalados en los hechos de la presente acción. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** alcaldia@tarso-antioquia.gov.co.
- **Andrés Julián Rendón Cardona**, Gobernador del Departamento de Antioquia, quien declarará sobre los siguientes asuntos: la posición institucional del Departamento frente a la Resolución 011 de 2026, los mecanismos de coordinación entre la Gobernación y el Ministerio de Agricultura, y los posibles impactos de la medida sobre la planificación territorial y afectación al Departamento de Antioquia por la obligación de implementar estas APPA. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co
- **Valentina Flórez Ríos**, Secretaria de Planeación Desarrollo y Obras Públicas del Municipio de Tarso, y/o **Jose Agustín Velásquez**, Secretario de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de Tarso. Quienes declararán sobre los siguientes asuntos: la falta de concertación real con el municipio en el proceso de declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), la afectación a la autonomía territorial, la vulneración del Esquema de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 004 de 2023), y los hallazgos plasmados en el *Informe Técnico y Jurídico de Evaluación* frente a las superposiciones con fajas de retiro, rondas hídricas y zonas de riesgo. **Correo de contacto para citación y notificaciones (Oficial de la Alcaldía):** alcaldia@tarso-antioquia.gov.co
- **Martha Patricia Correa Taborda**, Secretaria de Despacho, **Eugenio Enrique Prieto Soto**, Director del Departamento Administrativo de Planeación, y/o **Manuel Alejandro Naranjo Giraldo**, Secretario de Desarrollo Económico de la Gobernación de Antioquia. Quienes declararán sobre los siguientes asuntos: la posición institucional del Departamento frente a la Resolución 011 de 2026, la ausencia de mecanismos de coordinación efectiva, la afectación a la autonomía territorial, las inconsistencias estadísticas (EVAS 2024 vs. datos de la UPRA), y los impactos de la medida sobre la sostenibilidad fiscal y la planificación del



Fundación
para el Estado
de Derecho

Departamento de Antioquia. **Contacto para citación y notificaciones:** Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra), Calle 42 B No. 52 - 106, Medellín - Colombia. Teléfono: (604) 409 9000 notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co

Cada testigo aborda hechos distintos (municipales, departamentales, gremiales y comunitarios), lo que satisface los criterios de pertinencia, conducencia y utilidad conforme los artículos 168 CGP y 180.10 CPACA.

X. 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 Juan Pablo Sandoval Castaño 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 901.652-590-1