

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2025

Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN TERCERA -Reparto-
E. S. D.

Asunto: Nulidad simple de la Resolución 330 de 2025 por la cual se declara un APPA en los municipios de Fredonia y Venecia -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 - UPR

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 330 DE 2025 "Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Venecia y Fredonia 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.....	2
IV.	ANTECEDENTES	5
V.	FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CARGOS DE NULIDAD.....	7
	5.1. LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA LEGAL.	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 330 de 2025 regula los usos del suelo:	10
	5.1.4. La Resolución 330 de 2025 junto con el Documento Técnico y sus anexos modificaron los usos del suelo que estaban regulados por las entidades territoriales:	12
	5.1.5. Ni el MADR ni la UPR tienen competencia para regular los usos del suelo mediante la Resolución 330 de 2025:	22
	5.2. LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 INFRINGE LAS NORMAS EN QUE DEBE FUNDARSE:.....	24
	5.2.1 LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 VULNERA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL:	26
	5.2.2 LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 DESCONOCE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA:	36
	5.2.3 LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA:.....	45

5.2.3.1. Desconocimiento del régimen minero municipal de Fredonia y Venecia:	47
5.3. LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR:	51
5.3.1. Expedición irregular por inexistencia del procedimiento previo que impone el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023:.....	51
5.3.2 Expedición irregular por inobservancia del requisito legal de coordinación con las autoridades competentes:	53
5.3.3. Expedición irregular por falta de participación democrática:	54
5.3.4. El déficit de participación a nivel de autoridades territoriales: La ausencia total de mecanismos de coordinación institucional.....	55
5.3.5. Expedición irregular por falta de participación democrática y sustitución indebida de la competencia representativa:	59
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:	62
5.3.7. Expedición irregular por infracción al principio de sostenibilidad fiscal - Ausencia de estudio de impacto económico y fiscal:	64
VI. PRETENSIONES	66
VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR	67
7.1. Procedencia de la medida cautelar:	67
7.2. Fundamentos de la suspensión provisional	67
7.3 Verificación del <i>fumus boni iuris</i> y del <i>periculum in mora</i> como condiciones de procedencia de la medida:	71
7.4 Solicitud cautelar:.....	73
VIII. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.	73
IX. PRUEBAS Y ANEXOS	73
X. NOTIFICACIONES.....	78

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 330 de 2025 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 Fredonia y Venecia (Antioquia) reguló desde el nivel central los usos del suelo, sin competencia ni procedimiento previo que habilitara tal intervención.

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.

Pese a este mandato, la Resolución 330 de 2025 fue expedida sin el procedimiento previsto ni la coordinación intersectorial exigida. El acto delimitó 11.381,09 hectáreas para el municipio de Fredonia y 3.498,43 hectáreas para el municipio de Venecia, e impuso prohibiciones y restricciones de uso del suelo contrariando el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Fredonia (Decreto 341 de 7 de septiembre de 2000)y del municipio de Venecia (Acuerdo 01 de 12 de marzo de 2000). Así, el Ministerio adoptó decisiones que corresponden al concejo municipal conforme al artículo 313.7 de la Constitución.

Además, se fundamentó en las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos, una figura sin respaldo legal; tampoco existió articulación institucional pues se redujeron a ejercicios informativos, sin procesos deliberativos. El documento técnico cita actividades desarrolladas en otros municipios del Suroeste antioqueño como La Pintada y Amagá, lo que evidencia que parte de la socialización fue de carácter regional y no focalizada en los municipios directamente afectados.

Por estas razones, la Resolución 330 de 2025 presenta vicios constitutivos de nulidad a la luz del artículo 137 del CPACA. En particular, se trata de un acto administrativo de carácter general que **(i)** se expidió sin competencia (sección 5.1), **(ii)** infringe las normas en las que debería fundarse (sección 5.2), **(iii)** se expidió de forma irregular (sección 5.3) y **(iv)** incurre en falsa motivación (sección 5.4).

La Fundación reconoce la legitimidad de los fines de interés público orientados a promover la producción de alimentos y fortalecer la economía campesina, conforme a los artículos 64 y 65 de la Constitución. No obstante, el logro de dichos fines no puede realizarse en detrimento de otros principios constitucionales igualmente vinculantes, como la autonomía territorial, la propiedad privada, la libertad económica y la democracia local. La unidad del orden constitucional impone que los objetivos agroalimentarios se desarrollen dentro de los límites competenciales y procedimentales que la Constitución y la ley establecen, para garantizar el equilibrio entre la Nación y las entidades territoriales.

En ese contexto, el propósito de esta acción es restablecer el orden jurídico vulnerado, preservar la distribución constitucional de competencias y reafirmar que la planificación del suelo es una función esencial del gobierno municipal.

III. NORMA DEMANDADA

La Resolución 330 de 2025 *"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Venecia y Fredonia 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. 53.267 del 8 de octubre de 2025 (Anexo 1), que en su parte resolutive dispone:

“RESUELVE:

ARTÍCULO 1o. 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 11.381,09 hectáreas para el municipio de Fredonia y 3.498,43 hectáreas para el municipio de Venecia, 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 Fredonia y Venecia elaborado por la UPR-A en el año 2025.*

La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en los Anexos 7 y 8 del Documento Técnico de Soporte y será incorporada en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) de dominio de la UPR-A.

PARÁGRAFO 1o. *Los criterios técnicos y la información cartográfica 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 (APPA), municipios de Fredonia y Venecia y sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

PARÁGRAFO 2o. *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 UPR-A, 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 2o. 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 Fredonia y Venecia, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.*

ARTÍCULO 3o. AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. *Los municipios de Fredonia y Venecia 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, conforme a los lineamientos y parámetros del documento técnico de soporte y sus anexos, en los términos del artículo 10 de Ley 388 de 1997 y el Decreto número 3600 de 2007 compilado, en el Decreto Único Reglamentario del Sector, Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015.*

ARTÍCULO 4o. CUMPLIMIENTO Y CONTROL. *Corresponde a los municipios de Fredonia y Venecia, 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 de los municipios de Fredonia y Venecia verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.*

ARTÍCULO 5o. 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 6o. 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 7o. 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 8o. COMUNICACIÓN. Comunicar la presente resolución a las alcaldías municipales de Fredonia y Venecia 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.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de la publicación del presente acto administrativo, este será publicado en el Diario Oficial y el documento técnico de soporte titulado: Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Fredonia y Venecia junto con sus anexos será publicado en la página Web oficial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 9o. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Publíquese y cúmplase.
Dada en Bogotá, D. C., a 6 de octubre de 2025.
La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural,
Martha Carvajalino Villegas."*

En consecuencia, la presente demanda de nulidad se dirige contra la totalidad del acto administrativo, esto es, la Resolución 330 de 2025 publicada en el Diario Oficial No. 53.267 del 8 de octubre de 2025 .

IV. ANTECEDENTES

4.1. El 12 de marzo de 2000, mediante el Acuerdo Municipal No. 01 de 2000, el Concejo Municipal de Venecia (Antioquia), en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución, la Ley 388 de 1997 y

sus decretos reglamentarios, adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) como instrumento de planificación del desarrollo físico y regulación de los usos del suelo en los sectores rural y urbano del municipio. Este acto define la estructura territorial, los usos del suelo y las reglamentaciones urbanísticas vigentes, constituyendo la base normativa y técnica de la planeación territorial de Venecia. (Anexo 2).

4.2. Por su parte, el 7 de septiembre de 2000, el Alcalde Municipal de Fredonia (Antioquia), en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 315 de la Constitución, la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, expidió el Decreto No. 341 de 2000, *“por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Fredonia”*. Este acto constituye el marco de planificación y ordenamiento territorial vigente del municipio. (Anexo 3).

4.3. Ambos instrumentos el PBOT de Venecia y el EOT de Fredonia se encuentran vigentes, y orientan actualmente la gestión territorial de los municipios, estableciendo los lineamientos para el uso, ocupación y manejo del suelo, así como la definición de las áreas rurales productivas, zonas de protección y determinantes ambientales locales.

4.4. El 26 de diciembre de 2024, el MADR expidió la Resolución 377 de 2024, *“por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) de la región Suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*. (Anexo 4).

En su artículo 1, la resolución identificó como Zonas de Protección a 23 municipio de Antioquia, entre ellos Fredonia y Venecia, definiendo los polígonos respectivos con base en el documento metodológico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), titulado *“Identificación de la Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA): región Suroeste de Antioquia”*.

El acto administrativo estableció además que dichas zonas servirían como referentes para la futura declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), y precisó que no constituían determinantes del ordenamiento territorial, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

4.5. Pese a su supuesto carácter indicativo, la Resolución 377 de 2024 dispuso obligaciones concretas de planificación territorial para los municipios involucrados, al ordenar que las ZPPA fueran consideradas en los procesos de gestión y uso del suelo conforme a las normas legales y reglamentarias sobre suelos rurales agropecuarios. De esta manera, el MADR inició un proceso de incorporación indirecta de determinantes nacionales en instrumentos municipales, anticipando el paso siguiente: la declaratoria formal de las APPA.

4.6. El 20 de agosto 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 declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Fredonia y Venecia, de la región Suroeste del departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones”*, fijando un período de quince (15) días calendario para la recepción de observaciones ciudadanas, que culminó el 4 de septiembre de 2025 (Anexo 5).

4.7. Durante el trámite de consulta, el Ministerio reportó un total de 19 participantes, que presentaron 182 comentarios, de los cuales 4 fueron aceptados (2%) y 178 no aceptados (98%), según el informe oficial de resultados (Anexos 6 y 7). El proyecto sometido a consulta constaba de nueve (9) artículos, de los cuales cinco (5) recibieron observaciones, pero ninguno fue modificado tras el proceso de consulta, lo que evidencia la ausencia de ajustes sustanciales derivados de la participación ciudadana.

4.8. El 6 de octubre de 2025, el MADR expidió la Resolución 330 de 2025, “*por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Venecia y Fredonia, de la región Suroeste del departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones*”, publicada en el Diario Oficial No. 53.267 del 8 de octubre de 2025 (Anexo 1).

En su artículo 1, la resolución declaró como APPA, en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 11.381,09 hectáreas en Fredonia y 3.498,43 hectáreas en Venecia, de conformidad con el documento técnico de soporte elaborado por la UPRa en 2025.

4.9. La afectación se agrava en el caso de Fredonia y Venecia, donde existen instrumentos de planeación vigentes el EOT de Fredonia (2000), el PBOt de Venecia (2000), el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario de Antioquia “Piensa en Grande 2016–2019” (**Anexo 21**), Plan Departamental de Extensión Agropecuaria De Antioquia “PDEA Antioquia 2024 – 2027” (**Anexo 22**) que ya establecen los usos de suelos rurales, actividades agropecuarias, mineras, comerciales, industriales, de turismo y conservación ambiental. La imposición de nuevas delimitaciones nacionales sin concertación con las autoridades municipales altera la coherencia interna del ordenamiento territorial, afecta la seguridad jurídica de los propietarios rurales, y desconoce la autonomía territorial reconocida constitucionalmente, como se demostrará a continuación.

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 330 de 2025, reiterando que la parte demandante reconoce la legitimidad de los fines de interés público orientados a promover la producción de alimentos. Sin embargo, 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 330 DE 2025 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA LEGAL.

Para la validez de un acto administrativo se 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, el debido proceso y 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 330 de 2025 excede ese marco competencial, pues: **(i)** regula los usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos en una extensión de 11.381,09 hectáreas en Fredonia y 3.498,43 hectáreas en Venecia; **(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 330 de 2025 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 carecía de 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 la competencia que otorga el numeral segundo del artículo 32 y 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:*

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.

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, 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 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.”

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

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. El estándar constitucional es inequívoco, 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 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”.***

En contraste con ese marco, la Resolución 330 de 2025 regula de manera directa los usos principales, condicionados, restringidos y prohibidos como se demuestra a continuación.

5.1.3. La Resolución 330 de 2025 regula los usos del suelo:

La Resolución 330 de 2025 regula de manera directa los usos del suelo en el territorio municipal. Ello se evidencia en el Documento Técnico de Soporte sección 5.2. Zonificación parámetros y lineamientos de uso del suelo, estableciendo:

1. Qué actividades son principales, compatibles o restringidas.
2. Dónde pueden localizarse equipamientos y servicios.
3. Bajo qué condiciones pueden desarrollarse actividades específicas.
4. Qué escalas y densidades son permitidas.
5. Qué restricciones aplican para cada tipo de uso del suelo.

La ley no autorizó al Ministerio ni a la UPRA para regular directamente los usos del suelo, ni para otorgar fuerza vinculante a los lineamientos técnicos. Su competencia se limita a identificar áreas de protección para la producción de alimentos dentro de la frontera agrícola, pero en todo caso, respetando la autonomía de los municipios para reglamentar el uso del suelo conforme al artículo 313.7 de la Constitución.

Contrariando las competencias asignadas al MADR y a la UPRA y a las entidades territoriales, esta Resolución regula los usos del suelo como se demuestra en la Tabla 90 del Documento Técnico de la UPRA:



Uso	Uso Principal	Uso Compatible	Uso Restringido	Uso Incompatible:
Agrícola	Agrícola destinado a la producción de alimentos: – Cultivos Transitorios – Cultivos Semipermanentes – Cultivos Permanentes – Confinados Agrícolas – Arreglos agroforestales (Agrosilvícolas y Agrosilvopastoriles). – Especies Arbóreas y Forestales Asociadas a la Alimentación Humana.	Agrícolas que aportan a la producción de alimentos: – Cultivos destinados a la producción de materias primas – Cultivos de pastos y forrajes destinados a la alimentación animal – Confinados agrícolas.	Agrícola no alimentarios: – Cultivos no destinados a la alimentación humana – Confinados agrícolas no destinados a la alimentación humana.	<u>Respecto a los usos que no se incluyen en las tablas anteriores, se entenderán como actividades que son incompatibles con la producción de alimentos y no se pueden ejecutar.</u>
Pecuario	Pecuario destinado a la producción de alimentos: – Pastoreo (pasturas naturales y mejoradas) – Arreglos agroforestales (silvopastoriles y agrosilvopastoriles) – Confinados o estabulación pecuaria – Zoocría.	Que aportan a la producción de alimentos: – Zoocría.	Pecuario No alimentario: – Confinados pecuarios o estabulación pecuaria no destinados a la alimentación humana.	
Acuícola y pesquero	Acuícola y Pesquero destinado a la producción de alimentos: – Acuicultura para consumo humano – Pesca Artesanal.		Acuícola y pesquero no alimentario: – Acuicultura para la producción de peces y productos no destinados a la alimentación humana.	
Forestal			Forestal no alimentario: – Plantaciones forestales de especies maderables con fines comerciales.	
Vivienda		Vivienda rural dispersa siempre y cuando esté asociada a la producción agropecuaria.		
Equipamientos		Equipamientos de escala veredal de: – Salud – Educación – Bienestar social – Deportivo		

		recreativo – Seguridad social.		
Comercio y servicios		Servicios de apoyo a lo agropecuario-agroindustria; de escala pequeña y mediana: – Servicios para la producción – Servicios de almacenamiento y alistamiento – Servicios para la transformación Servicio Turístico: – Agroturismo que se desarrolla entorno a lo agropecuario.	Ecoturismo. Servicio de Hospedaje: Posadas Turísticas. Comercio de escala veredal.	

5.1.4. La Resolución 330 de 2025 junto con el Documento Técnico y sus anexos modificaron los usos del suelo que estaban regulados por las entidades territoriales:

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 PBOT de Venecia (Acuerdo municipal 01 del 2000) con la expedición de la resolución APPA:**

Tabla 4. Usos del suelo rurales propuestos.

AREA	USO PRINCIPAL O PERMITIDO	USO RESTRINGIDO O COMPLEMENTARIO	USO PROHIBIDO
Área de reserva natural y ecológica	Forestal G1	Recreativos	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G1y G2, Agrícola, Pecuário, Minero, Forestal G2
Área natural histórico-cultural.	Forestal G1 Recreativos	Forestal G2	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G1y G2, Agrícola, Pecuário, Minero
Área de Interés público.	Forestal G1	Ninguna	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G1y G2, Agrícola, Pecuário, Recreativo Forestal G2, Minero.
Área de protección, conservación y/o recuperación de la Red Hidrológica	Forestal G1 Recreativos	Forestal G2	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G1y G2, Agrícola, Pecuário, Minero.
Área de protección en zonas con pendientes superiores al 75%.	Forestal G1 y G2	Recreativo Agrícola Residencial G1	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G2 Pecuário, Minero.
Áreas de riesgo y amenaza por inundación.	Forestal G1	Recreativo Agrícola Pecuário Forestal G2	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G1 y G2, Minero.
Áreas de amenaza y riesgo por movimientos en masa.	Forestal G1	Agrícola	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G1 y G2, Minero, Recreativo, Pecuário Forestal G2.
Áreas de amenaza y riesgo por flujo torrenciales.	Forestal G1	Recreativo Minero (material de arrastre)	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Residencial G1 y G2, Forestal G2, pecua. Agrícola,

• Conflicto en los usos principales:

El PBOT del municipio de Venecia estableció en su zonificación que en las "Áreas con potencial agrícola" el uso principal sería uso agrícola con tendencia hacia una producción limpia, sin establecer restricciones sobre el tipo de producto cultivado.

Sin embargo, las APPA determinan que el uso principal agrícola debe estar destinado a la producción de alimentos para consumo humano, clasificando como "*cultivos transitorios*", "*cultivos semipermanentes*", "*cultivos permanentes*", "*confinados agrícolas*" y "*arreglos agroforestales*". Esta restricción excluye de los usos principales la floricultura que el PBOT había permitido, pues las APPA relegan los confinados agrícolas no destinados a la alimentación humana como uso condicionado, contradiciendo expresamente lo señalado por el municipio, cuando indicó que en las veredas el Rincón, Cerro Tusa, Villa Silvia y el Vergel se viene fomentando el cultivo de flores como diversificación³.

³ Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Municipio de Venecia – 1999 Subsistema Físico –Biótico, Página 60.

AREA	USO PRINCIPAL O PERMITIDO	USO RESTRINGIDO O COMPLEMENTARIO	USO PROHIBIDO
Áreas de recuperación	Forestal G1	Minero (material de arrastre)	Comercio G1, G2 y G3, Industrial G1 y G2, Institucional G1 y G2, Agrícola, Pecuário, Forestal G2, Recreativo
Área de reserva histórica, arqueológica, cultural y arquitectónica.	Forestal G1 Institucional G1 Recreativo Residencial G1	Pecuário Agrícola Industrial G1	Minero, Industrial G2, Residencial G2, Comercial G1, G2 y G3, Forestal G2
Áreas de parcelación	Residencial G1 Recreativo	Industrial (agroindustrial), Comercial G1, Agrícola, Pecuário.	Residencial grupo 2, industrial grupo 2, comercial grupo 2 y 3, todas las que atenten contra el equilibrio ambiental y paisajístico
Área de potencial agrícola	uso agrícola con tendencia hacia una producción limpia	pecuário (actividades de ganadería intensiva), minería artesanal de material de arrastre, residencial grupo 1, actividades de apoyo al campo, institucional grupo 1 y 2, recreativo, comercial grupo 2 y 3.	Pecuário (actividades de ganadería extensiva), mineras de socavón y de cantera, residencial grupo 2, comercial grupo 2 y 3.
Área de potencial pecuario	Pecuário, con mayor tendencia hacia la ganadería intensiva y en la cual la UMATA debe jugar un papel importante para la orientación de la producción.	Agrícolas, minería artesanal, residencial grupo 1, institucional grupo 1, industrial grupo 1, recreativo.	Minería de socavón y de cantera, residencial grupo 2, comercial grupo 2 y 3, institucional grupo 2, industrial grupo 2.
Área con potencial minero	Agrícola, pecuario y en el subsuelo uso minero (carbón), minería de materiales pétreos.	Residencial grupo 1, comercio grupo 1, industrial grupo 1	Residencial grupo 2, comercio grupo 2 y 3, recreativo, institucional grupo 1 y 2, industrial grupo 2.

3.4 PROPUESTA VIAL RURAL.

Para obtener una adecuada intercomunicación de la zona urbana y rural, se plantea la elaboración del plan vial municipal, donde se debe incluir la infraestructura vial para el sector rural. Las vías que se propongan son de obligatoria construcción según prioridades que determine el desarrollo del sector rural y de acuerdo al plan de desarrollo.

La ganadería enfrenta una contradicción aún más severa. El PBOT definió como uso principal en las áreas con potencial pecuario las actividades pecuarias, con mayor tendencia hacia la ganadería intensiva, reconociendo que actualmente se practica la actividad ganadera (ceba y levante), de manera extensiva y en menor proporción la intensiva. Las APPA, por su parte, establecen como uso principal pecuario únicamente el pastoreo (pasturas naturales y mejoradas) y los arreglos agroforestales (silvopastoriles y agrosilvopastoriles), pero exigen que estos sistemas estén destinados exclusivamente a la producción de alimentos para el consumo humano. Esta imposición desconoce que el PBOT contempló una transición gradual hacia sistemas intensivos.

- **Conflicto en los usos complementarios:**

El PBOT estableció para las parcelaciones rurales un uso principal de residencial campestre, destinadas a vivienda de recreo, con usos complementarios de "industria artesanal y agroindustrial, uso comercial grupo 1, actividades de servicios turísticos y recreativos, agrícola, pecuario". Esta clasificación permitía explícitamente viviendas de recreo con parcelas mínimas de una hectárea en corredores viales, requiriendo que mínimo 50% del área total será de uso agrícola. Las APPA desconocen radicalmente esta disposición al establecer que el uso de "vivienda rural dispersa" solo se permite "siempre y cuando esté asociada a la producción agropecuaria", eliminando completamente la categoría de vivienda de recreo que el PBOT había reconocido como alternativa económica ante "el abandono de la actividad agrícola en el área rural del Municipio".

Los equipamientos también sufren restricciones incompatibles con los instrumentos locales. El PBOT permitió como usos complementarios en áreas agrícolas institucional grupo 1 y sin mayores limitaciones espaciales o de cobertura. Las APPA restringen estos usos a "equipamiento veredal", definido como aquel que responde "exclusivamente a la demanda identificada por el municipio con el fin de atender las necesidades de la población rural dispersa", y además establecen que "para la localización de nuevos equipamientos, se priorizarán suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III". Esta restricción desconoce que el PBOT había zonificado áreas específicas para diversos usos sin imponer tales limitaciones de clase agrológica.

La agroindustria representa otra actividad que se limita. El PBOT estableció como uso complementario en parcelaciones la "industria artesanal y agroindustrial", y permitió en áreas con potencial agrícola "actividades de apoyo al campo" como usos restringidos. Las APPA clasifican estos servicios como "servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria", divididos en "servicios para la producción", "servicios de almacenamiento y alistamiento" y "servicios para la transformación", pero los relegan a usos complementarios estableciendo que "el municipio reglamentará, las escalas y condiciones para el desarrollo de nuevos servicios de apoyo a la producción agropecuaria-agroindustria". Esta subordinación de la decisión local a parámetros nacionales contradice la autonomía municipal que el PBOT ejerció al permitir industria artesanal y agropecuaria sin tales condicionamientos.

El comercio rural también se ve afectado. El PBOT permitió como uso complementario en parcelaciones el uso comercial grupo 1, y en áreas agrícolas contempló comercial grupo 1 como uso restringido, sin exigir que este comercio estuviera asociado a la vivienda. Las APPA restringen

el "comercio veredal" estableciendo que "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", añadiendo que "el área para el comercio no debe ser mayor que el área de la vivienda". Esta limitación espacial y funcional contradice la libertad que el PBOT otorgó para establecimientos comerciales dedicados a la venta de bienes y servicios de menor magnitud, sin vincularlos necesariamente a viviendas.

- **Conflicto en los usos condicionados y restringidos:**

El PBOT en las áreas con potencial agrícola estableció como usos restringidos: "pecuario (actividades de ganadería intensiva), minería artesanal de material de arrastre, residencial grupo 1, asentamientos rurales y actividades de apoyo al campo, institucional grupo 1 y 2, recreativo". Las APPA condicionaron estos usos que el PBOT había permitido más ampliamente. Específicamente, las APPA clasifican como "condicionados" los "cultivos no destinados a la alimentación humana", categoría que incluye flores y ornamentales. Esta clasificación desconoce abiertamente que el PBOT permitió en parcelaciones usos complementarios "agrícola, pecuario" sin restricción por tipo de producto.

En esta línea de prohibiciones del nivel central se encuentra el turismo. El PBOT permitió en parcelaciones como uso complementario actividades de servicios turísticos y recreativos, y en áreas de reserva histórica lo permitió como uso restringido recreativo. Las APPA clasifican el agroturismo como uso complementario pero establecen que "únicamente se permiten las actividades asociadas a entorno agropecuario", y relegan el ecoturismo a uso condicionado especificando que "únicamente se permiten las actividades asociadas a senderismo, contemplación o interacción con el entorno natural", prohibiendo expresamente **en ecoturismo las actividades complementarias como alojamiento, las cuales se insiste, quedan prohibidas**. Esta prohibición desconoce que el PBOT permitió en áreas de protección usos recreativos sin tales limitaciones, como por ejemplo, en áreas de cerros tutelares se podrían realizar actividades turísticas y recreativas incluyendo zonas de camping (turismo recreativo dirigido).

Las posadas turísticas, que las APPA clasifican como uso condicionado de "servicio de hospedaje", enfrentan restricciones que contradicen las parcelaciones del PBOT. Las APPA establecen que "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". Esta restricción impide desarrollos turísticos que el PBOT había contemplado en sus áreas de parcelación, donde permitió como uso principal residencial campestre, áreas destinadas a vivienda de recreo con servicios complementarios turísticos, evidenciando que el municipio había previsto infraestructuras de mayor escala que una habitación adicional en la vivienda.

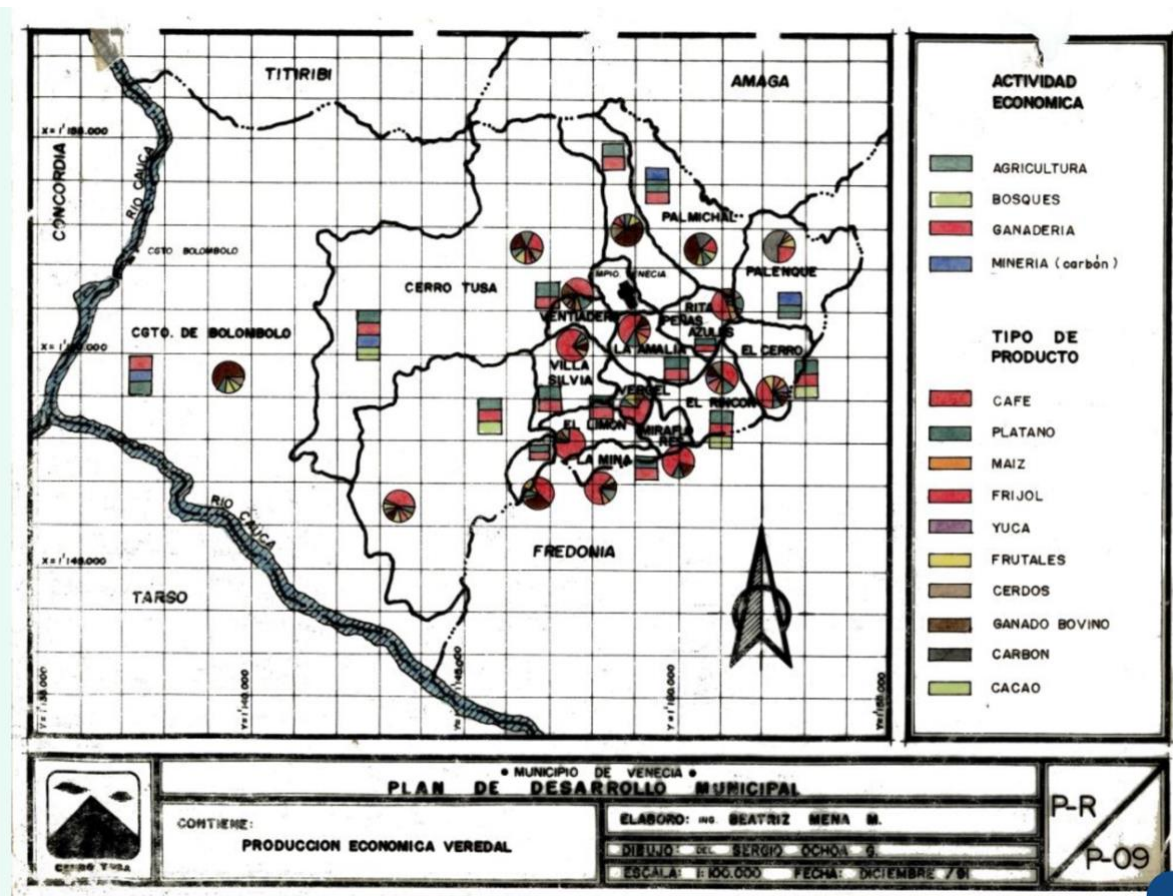
- **Prohibición de la minería en Venecia con las APPA:**

El PBOT reconoció explícitamente áreas con potencial de explotación minera, estableciendo como uso principal agrícola o pecuaria según el área donde se localiza, y en el subsuelo el uso minero especialmente el relacionado con el carbón. Este instrumento señaló que *"en el Municipio se da*

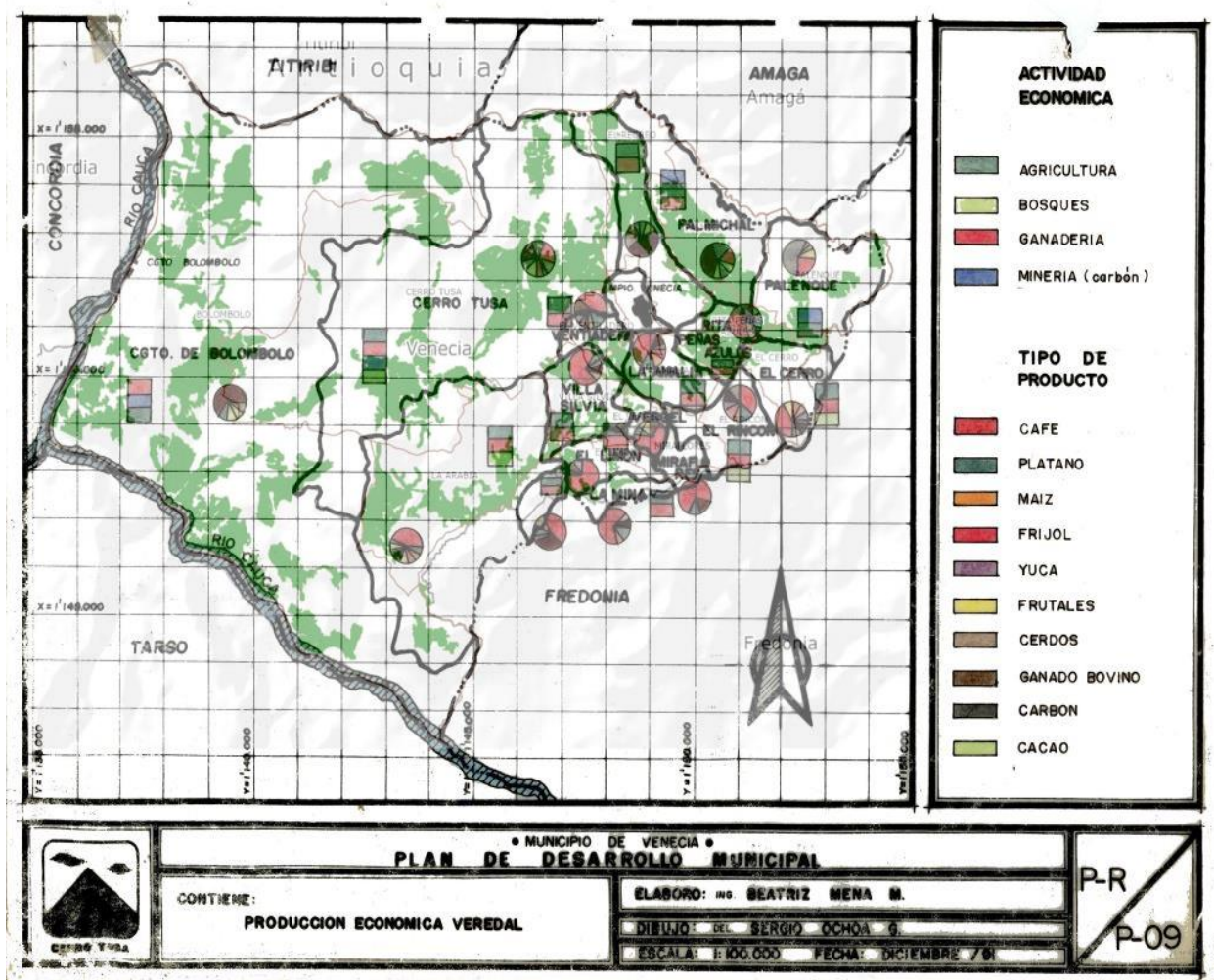
*actualmente explotación ilegal y de bajo nivel técnico de extracción de la minería de socavón, especialmente en la vereda Palenque", pero en lugar de prohibirla propuso "buscar el fortalecimiento organizacional de las comunidades dedicadas a esta labor". Las APPA no contemplan la minería dentro de ninguna categoría de usos y el Decreto 1077 de 2015 establece en su artículo 2.2.1.1 que **"cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido"**.*

Esta imposición normativa de las APPA demuestra cómo se altera sustancialmente la zonificación y los usos del suelo que Venecia había definido mediante un proceso técnico participativo plasmado en su PBOT, sustituyendo las decisiones autónomas de ordenamiento territorial por criterios estandarizados y centralizados, que desconocen las particularidades productivas, económicas y sociales del municipio.

El municipio de Venecia no cuenta con información cartográfica actualizada que permita demostrar con exactitud la afectación de los usos del suelo existentes frente a la delimitación de las APPA. Sin embargo, en la sección *"Mapas de Nuestro Territorio"* disponible en la página web oficial de la Alcaldía de Venecia (Antioquia) se encuentra el mapa titulado *"Plan de Desarrollo Municipal - Producción Económica Veredal"*, en el que se evidencia la coexistencia de actividades agrícolas, ganaderas y mineras en su territorio. Este insumo oficial demuestra que la minería constituye una actividad económica histórica y complementaria a la producción agropecuaria local, siendo plenamente compatible con la producción de alimentos y con la vocación económica del municipio, como se ve en la imagen:



Con la declaratoria de las APPA, el territorio de Venecia y las actividades económicas actualmente permitidas por sus instrumentos de ordenamiento como la ganadería intensiva, el turismo, comercio, industria y la minería se verán afectadas en aproximadamente 3.498 hectáreas, como lo evidencia la imagen siguiente. En ella se muestra el traslape cartográfico entre las zonas productivas identificadas en el PBOT municipal y las áreas delimitadas por las APPA, donde el color verde representa los sectores que quedarían restringidos o condicionados por la resolución demandada:



- (ii) Se desconoce el EOT de Venecia (Decreto 341 del 2000) con la expedición de la resolución APPA:

El contraste entre el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Fredonia, adoptado mediante Decreto 341 de 2000, y la reglamentación nacional impuesta por la Resolución 330 de 2025, evidencia una profunda incompatibilidad. Mientras el EOT desarrolla una visión integral y multifuncional del suelo rural, en la que coexisten actividades agrícolas, pecuarias, forestales, mineras y turísticas, las APPA reducen la destinación del territorio exclusivamente a la producción agroalimentaria, prohibiendo o condicionando aquellas actividades que el municipio había autorizado en el marco de sus competencias territoriales. De esta forma, el Ministerio de Agricultura y la UPRA reglamentaron de manera directa los usos del suelo rural, desplazando la competencia del concejo municipal consagrada en el artículo 313.7 de la Constitución.

En el EOT del municipio de Fredonia, los artículos 214 y siguientes establecen una zonificación detallada que reconoce las tipologías de uso forestal, agropecuario, residencial y minero, con reglas precisas de manejo ambiental. La norma municipal autoriza la actividad minera bajo el cumplimiento de licencias ambientales y obligaciones de restauración, e incluso la incorpora como uso permitido o complementario en zonas de producción mixta, forestal productora y agrícola (veredas como Buenos Aires, Murrupal, Combia Grande y Aguacatal), donde coexiste con los cultivos, la ganadería extensiva y los sistemas silvopastoriles. Igualmente, el EOT promueve la ganadería intensiva y las actividades pecuarias como parte esencial del aprovechamiento del suelo rural, autorizando establos, silos, cerramientos y abrevaderos, e incentivando la transición hacia sistemas silvopastoriles sostenibles.

Además, el plan local fomenta el turismo rural y de recreación como actividad compatible con la conservación ambiental, permitiendo la instalación de equipamientos recreativos y viviendas campestres que integren la función económica y paisajística del territorio. En suma, el EOT regula un suelo rural diversificado, donde la productividad, la conservación y el bienestar social se articulan mediante categorías de uso que responden a la vocación real del municipio y a las dinámicas de su población.

Las APPA, en cambio, reconfiguran por completo el régimen de usos rurales. Según las Tablas 90 a 100 del Documento Técnico de la UPRA, los únicos usos principales o compatibles son los agrícolas, pecuarios y acuícolas destinados a la producción de alimentos para consumo humano, mientras que las actividades forestales con fines maderables, la minería, la ganadería intensiva no asociada a la producción alimentaria, la recreación rural, el ecoturismo, la vivienda campestre, la transformación agroindustrial y el comercio veredal quedan catalogadas como restringidas, condicionadas o prohibidas.

La consecuencia práctica de estas restricciones es la prohibición de las categorías locales de uso y ocupación del suelo definidas en el EOT: el suelo de producción mixta, que en Fredonia integra funciones agrícolas, pecuarias, residenciales y turísticas, se ve reducido a una única función agroalimentaria; las zonas agrícolas y pecuarias donde se permitían establos o prácticas intensivas quedan limitadas a la cría extensiva con restricciones; y las áreas con vocación turística o forestal pasan a ser incompatibles con la producción de alimentos, aunque en el esquema municipal se consideraban compatibles.

Mientras el EOT permite el desarrollo controlado de la minería, del turismo rural, de la ganadería intensiva y de los usos residenciales asociados a la producción agropecuaria, las APPA los excluyen o subordinan a una función única, desconociendo la multifuncionalidad del suelo rural y la competencia normativa de las entidades territoriales. La prohibición de la minería (autorizada expresamente por el EOT como uso permitido bajo licencias ambientales) implica una modificación sustancial del modelo de desarrollo local, al igual que la limitación de las actividades turísticas y de recreación, que el EOT había previsto como mecanismos de diversificación económica y sostenibilidad social. Incluso las restricciones a la ganadería intensiva desconocen las disposiciones municipales que la avalan como instrumento de aprovechamiento racional del suelo y de conservación de valores ecológicos y paisajísticos.

La UPRA y el Ministerio de Agricultura, al definir los usos permitidos y prohibidos en las APPA, sustituyeron las determinaciones del plan local de ordenamiento, actuando sin competencia legal ni

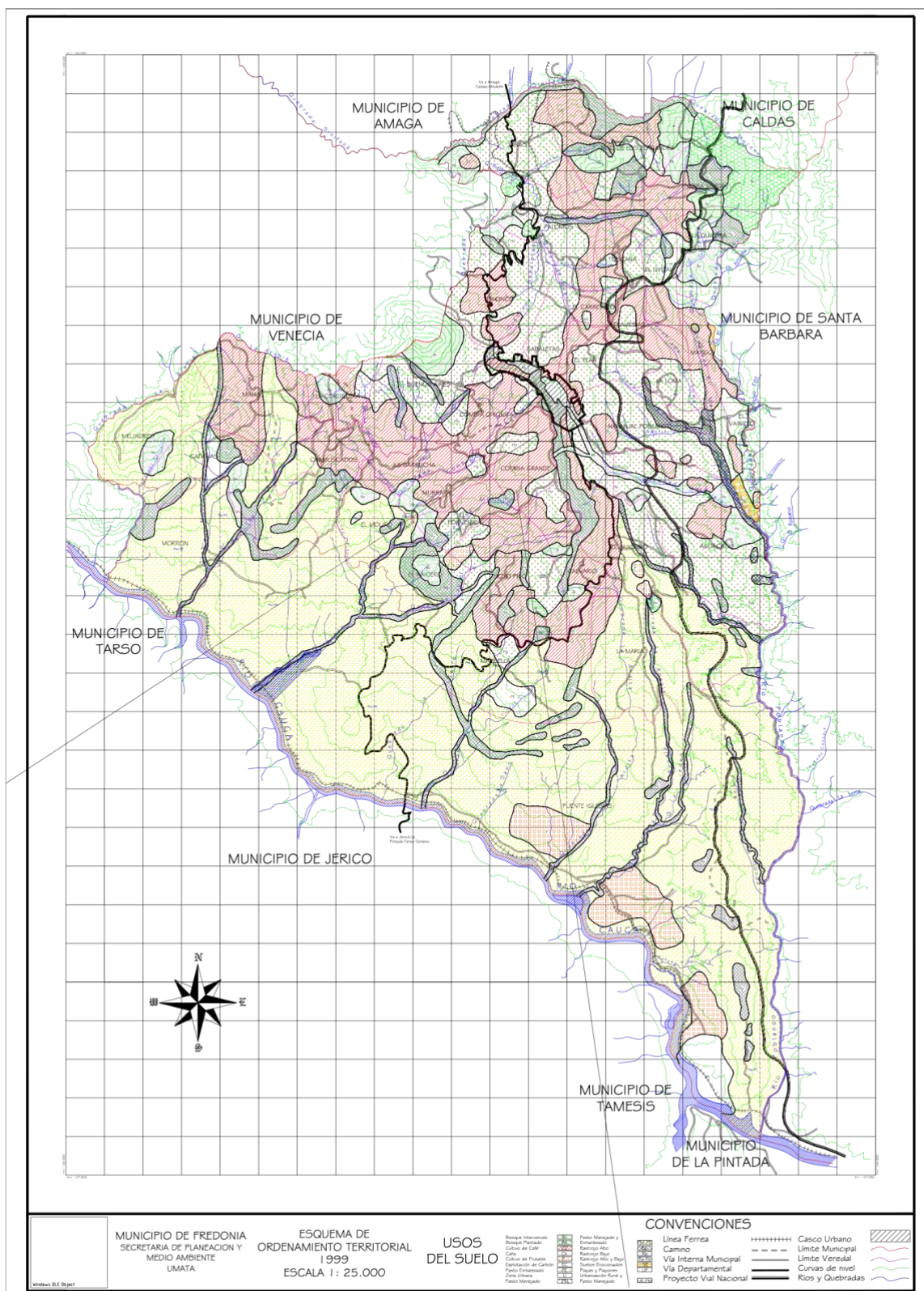
constitucional. En definitiva, las APPA imponen un modelo productivo uniforme que ignora la vocación y las necesidades del territorio y altera las normas locales adoptadas por las autoridades competentes.

De manera ilustrativa el EOT del municipio de Fredonia, sintetiza la reglamentación de usos del suelo rural así:

CUADRO USOS DEL SUELO RURAL

UNIDAD	LOCALIZACIÓN	TRATAMIENTO	USO PRINCIPAL	USO COMPLEMENTARIO	USO RESTRINGIDO	USO PROHIBIDO.
USO FORESTAL PROTECTOR	Cerro Bravo Cerro Combia Alto Ervé Alto el Oso Cuchilla Melindres Bocatoma Acueductos Veredales y Municipal.	reservación Incentivar	Bosque –Nativo.	Agricultura bajo sistema de manejo Agroforestal y silvopastoril	Agropecuario Agricultura sin practica de	Extracción de maderas Residencial Minero
USO FORESTAL – PRODUCTOR.	Ribera Río Cauca. Vereda la Quiebra. Zona Amortiguamiento Cerro Bravo	Protección Recuperación	Bosque plantado.	Agro – silvo – pastoril.	Residencial Minero Parcelación.	Cultivo limpio. Ganadería Extensiva.
USO AGRICOLA	Vereda Buenos Aires. Vereda Combia Grande y chiquita Vereda Murrupal Vereda Cadenas	Incentivar Proteger	Agrícola	Bosque Plantado Bosque Nativo	Parcelaciones Ganadería Minero	Extracción de material De playa.
USO PECUARIO	Vereda Puente Iglesias Vereda Aguacatal Vereda Naranjal.	Recuperación Protección	Pecuario bajo Sistemas silvo Pastoriles.	Bosque Plantado Bosque Nativo Agrícola.	Parcelación Minero	Ganadería extensiva.
USO PRODUCCIÓN MIXTA.			Pecuario Agrícola	Minero Residencial	parcelaciones	

El siguiente mapa ilustra las usos del suelo del municipio de Fredonia que no son coincidentes con la imposición de las APPA:



En conclusión, en los instrumentos de ordenamiento rural adoptados por los municipios de Fredonia y Venecia, producto del ejercicio legítimo de su autonomía territorial (artículos. 287 y 313.7 de la Constitución y la Ley 388 de 1997) se evidencia una visión de desarrollo que articula producción agropecuaria, encadenamientos agroindustriales, agroturismo y mejoramiento de la habitabilidad rural, con zonificaciones y matrices de usos que ordenan el suelo para dinamizar la economía. Esa planeación responde a diagnósticos del territorio, define usos principales, condicionados y complementarios, y se apoya en principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución) para compatibilizar la protección ambiental con el desarrollo local.

Frente a esa hoja de ruta municipal, la imposición del régimen de la APPA irrumpe como una restricción superpuesta que desborda lo concertado, desplaza usos rurales estratégicos y reconfigura de facto los usos previstos en los PBOT y EOT. En tal sentido, la resolución demandada desconoce la competencia municipal en materia de regulación del uso del suelo, altera las expectativas legítimas creadas por la planeación local, y desincentiva procesos de formalización, infraestructura y agregación de valor que los municipios ya habían priorizado para su población rural.

5.1.5. Ni el MADR ni la UPRA tienen competencia para regular los usos del suelo mediante la Resolución 330 de 2025:

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. Incluso los propios instrumentos del sector agropecuario lo admiten.

La Resolución 261 de 2018 (modificada por la Resolución 327 de 2025), mediante la cual se delimitó la Frontera Agrícola Nacional, definió expresamente su carácter meramente indicativo y a escala general, con la finalidad de servir de insumo a la planificación sectorial. La propia doctrina técnica de la UPRA ha sido categórica en advertir que dicha cartografía no constituye un instrumento de ordenamiento a nivel predial, ni habilita para imponer restricciones de uso del suelo, pues estas 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 1997⁴.

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, mas 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

⁴ UPRA, Identificación general de la frontera agrícola en Colombia, 2017.

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 nunca 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 potestad 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.

Al exceder el marco del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el MADR actuó sin competencia material para: (i) regular los usos permitidos, restringidos y prohibidos; (ii) condicionar actividades turísticas, comerciales, agroindustriales y energéticas; e (iii) imponer deberes operativos directos a las entidades territoriales. El propio Documento Técnico lo confirma:

“El art. 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el art. 10 de la Ley 388 de 1997, incluyó como determinante de ordenamiento territorial y superior jerarquía en el nivel 2, las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). Dicho art estipuló que las APPA deben ser declaradas en la frontera agrícola y contener una zonificación y unas restricciones de uso.”⁵

La resolución demandada refuerza ese desplazamiento al subordinar la actuación municipal al Documento Técnico en el artículo 3, que controlan la manera en que los municipios adoptan los usos fijados por la UPRA.

Con lo argumentado, se evidencia que el Ministerio no se limitó a declarar un área bajo criterios técnicos, sino que estableció prohibiciones de uso, diseñó un plan obligatorio de acción, y creó un sistema de control sobre la planeación local. Se trata de competencias que el artículo 32 de la Ley 2294 nunca le confirió, y que en realidad corresponden a los concejos municipales y a la planificación democrática del territorio.

En consecuencia, la Resolución 330 de 2025 incurre en un vicio manifiesto de extralimitación material de competencias, configurando una causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

5.2. LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 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 mismas⁶. 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
	Artículo 287: que reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses.

⁵ UPRA (2025). Documento Técnico de Soporte-Declaratoria APPA municipio de Fredonia y Venecia. página 20, 30, 179.

⁶ 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.

Constitución	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 Ley de Desarrollo Territorial	Artículos 1 a 5: que conciben el ordenamiento territorial como una función pública encaminada a garantizar la función social y ecológica de 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 conclusión, la Resolución 330 de 2025 constituye un acto administrativo abiertamente contrario al ordenamiento constitucional y legal. De una parte, desnaturaliza el alcance del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 e ignora el mandato expreso de su parágrafo 1, al expedirse sin mecanismos de coordinación interinstitucional y territorial. De otra parte, vulnera directamente los artículos 287, 288, 311 y 313 de la Constitución, así como las disposiciones de la Ley 1454 de 2011 (artículo 29) y de la Ley 388 de 1997 (artículos 1 a 8, 12 y 15), que atribuyen a los municipios la competencia en materia de usos del suelo y ordenamiento territorial.

Por consiguiente, se configura de manera evidente la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA, consistente en la infracción de las normas en que debía fundarse. 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 330 DE 2025 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 una doble consideración: por una parte, tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y 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, aunque la Nación y los departamentos pueden intervenir en asuntos de ordenamiento territorial, su función es de orientación, coordinación y apoyo técnico, no de imposición normativa. Las determinantes nacionales previstas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 son instrumentos de guía y armonización, pero no pueden sustituir ni vaciar la competencia municipal para definir los usos del suelo.

En efecto, 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”**⁷

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.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

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:

“6.3. 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.**⁸

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”**⁹.

Contrario a lo anterior y en infracción de las normas en que debería fundarse, el artículo 4 de la Resolución 330 de 2025 dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 4. Cumplimiento y control. Corresponde a los municipios de Fredonia y Venecia, 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 de los municipios de Fredonia y Venecia verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.” -Subrayas fuera de texto-

⁸ Corte Constitucional Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Aunque el artículo menciona la autonomía y descentralización administrativa, en realidad el efecto jurídico es exactamente el contrario. El municipio queda reducido a un ejecutor de la Resolución 330 de 2025 que reguló el desarrollo y los usos del suelo de Fredonia y Venecia, ya no es un sujeto activo de planeación territorial.

Este diseño es contrario al principio constitucional de autonomía territorial, según el cual los municipios gozan de competencias propias para reglamentar los usos del suelo y dirigir su desarrollo local (artículos 287 y 313.7 de la Constitución). También desconoce la naturaleza participativa y concertada del ordenamiento territorial establecida en la Ley 388 de 1997, donde las determinantes deben ser incorporadas mediante un proceso de armonización y no de imposición unilateral.

En consecuencia, el artículo 4 no respeta la coordinación entre niveles de gobierno, sino que establece una relación de subordinación directa: el Ministerio impone el marco normativo mediante la resolución, y el municipio debe verificar su cumplimiento. Esto vacía de contenido la autonomía municipal, pues limita la decisión sobre los usos del territorio.

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

“Artículo 5. Evaluación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la 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 refuerza el carácter centralista del acto administrativo. 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 el municipio, que es quien realmente conoce 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 330 de 2025 confirman que los municipios de Fredonia y Venecia no participan en la definición, ni en la actualización ni en la evaluación de la medida, sino únicamente en su ejecución y control. 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.

5.2.1.1. Ausencia de coordinación con la información oficial de los municipios para declarar las APPA en 11,381 ha de Fredonia y 3,498 ha de Venecia:

La gravedad de imponer en los dos municipios que su actividad principal en suelo rural será la producción de alimentos es manifiesta, pues como la misma UPRA demuestra en su Documento Técnico¹⁰, su vocación y realidad social y territorial no es esa.

En efecto, Fredonia no es un municipio con vocación agrícola intensiva. Según la información oficial, el 50,5 % de su productividad pertenece al sector terciario¹¹, el 43,3 % al secundario, y apenas el 6,2 % al primario. Ello evidencia que su estructura económica está orientada principalmente a actividades comerciales, inmobiliarias, financieras, de servicios públicos y comunicaciones, no a la producción intensiva de alimentos. Pese a ello, la Resolución impone la categoría de APPA sobre extensas zonas del territorio, restringiendo usos urbanos, industriales y turísticos que el propio EOT reconoce como compatibles y estratégicos para el desarrollo local.

La UPRA en su documento técnico indica:

*"En la composición sectorial, Fredonia concentra el 50,5 % de su productividad en el sector terciario, el 43,3 % en el secundario **y el 6,2 % en el primario.** En este último sector las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca representan el 100 %, mientras que la explotación de minas y canteras no reportaron valor agregado (Ibidem). Lo anterior denota la importancia que tienen las actividades agropecuarias por su contribución al valor agregado de actividades primarias. **Si bien el aporte económico no es relevante (6%),** las actividades agropecuarias son fundamentales para la seguridad alimentaria." -Subrayas fuera de texto-*

La contradicción es aún más evidente cuando se analizan las clases agrológicas del municipio. De acuerdo con la información del IGAC citada en el documento técnico, en Fredonia el 32,8% de las tierras pertenece a la clase IV, el 28,5% a la clase VI y el 36,7% a la clase VII, totalizando 24.884 hectáreas de las 25.405 hectáreas de extensión municipal. En palabras de la propia UPRA y sus imágenes:

"En consonancia con lo anterior, se concluye que en el municipio no existen áreas con clase agrológica I, II y III que puedan ser parte del polígono de APPA".

¹⁰ UPRA. Documento técnico que sirve de base para declarar las APPA en Venecia y Fredonia página 45, 50, 187 y 209.

¹¹ El sector terciario incluye las actividades comerciales, inmobiliarias, financieras, técnicas, el suministro de aguas, gas y electricidad, las comunicaciones e información, la administración pública y defensa, entre otros.

Figura 44. Distribución de las tierras de Fredonia por su capacidad de uso

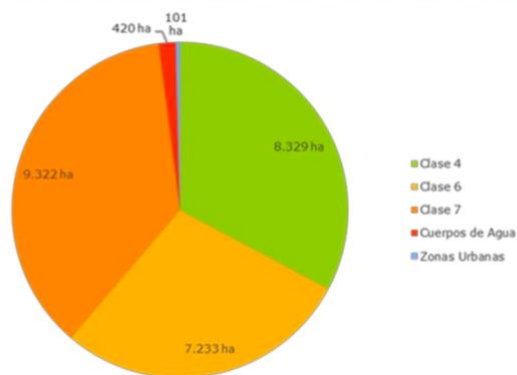
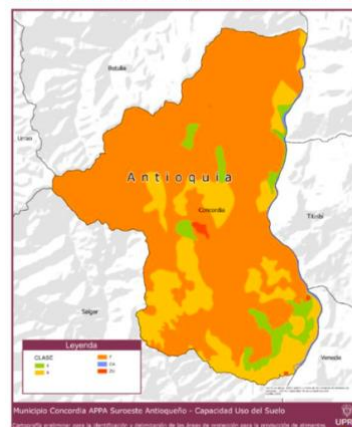


Figura 43. Clases agrológicas para Fredonia, Antioquia



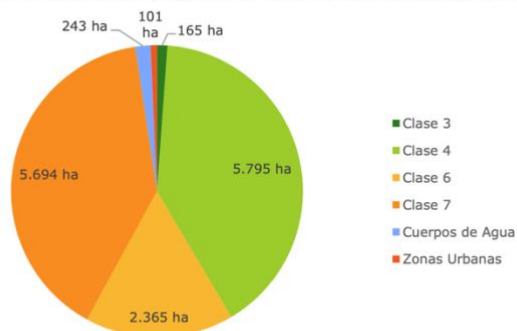
Fuente: elaboración propia con información del IGAC (2014).

Esta ausencia de tierras clase I, II o III es técnicamente determinante. Las clases VI y VII, que representan el 65,2% del territorio de Fredonia, corresponden a suelos con severas limitaciones, aptos únicamente para actividades forestales, de conservación o ganadería extensiva, no para agricultura intensiva de producción de alimentos. La clase IV, que abarca el 32,8% restante, presenta limitaciones muy severas que restringen su uso a cultivos ocasionales o pastos. Según el mismo IGAC, estas tierras requieren prácticas de manejo muy cuidadosas y su capacidad productiva es limitada.

Por lo tanto, la imposición de APPA sobre estos suelos carece de fundamento técnico. Si el propio documento reconoce que no existen tierras aptas (clases I, II y III) para integrar el polígono de APPA, ¿cómo puede justificarse la declaratoria sobre suelos de clase IV, VI y VII? La respuesta es que no existe justificación técnica válida, pues se trata de una decisión que contradice los criterios establecidos por el IGAC para la clasificación agrológica del suelo y que desconoce la realidad biofísica del territorio.

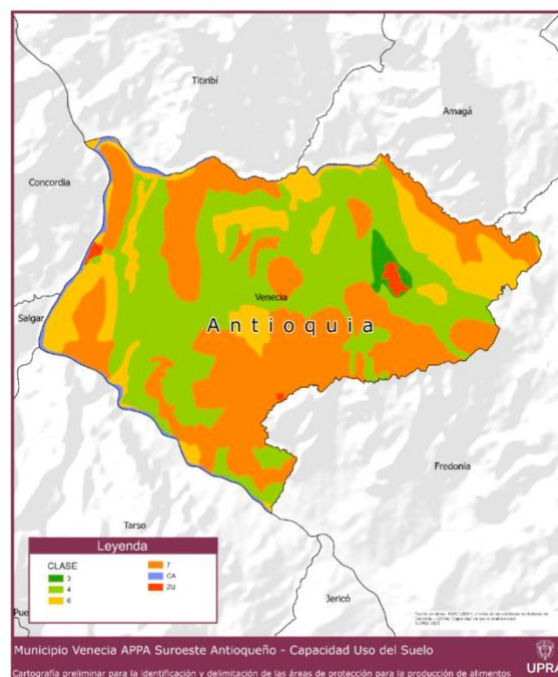
Por su parte, el municipio de Venecia presenta matices diferentes pero igualmente contradictorios. Según la información del IGAC contenida en el documento técnico, el 1,2% de las tierras pertenece a la clase III, el 40,3% a la clase IV, el 16,5% a la clase VI y el 39,6% a la clase VII, totalizando 14.019 hectáreas de las 14.363 hectáreas de extensión municipal como demuestra la UPRA:

Figura 57. Distribución de las tierras de Venecia por su capacidad de uso



Fuente: elaboración propia con información del IGAC (2014).

Figura 56. Clases agrológicas para Venecia, Antioquia



Aunque Venecia cuenta con 165 hectáreas de clase III (1,2% del territorio), estas representan una fracción mínima del área total. La clase III, según el IGAC, corresponde a tierras con limitaciones moderadas que reducen la elección de cultivos o requieren prácticas de conservación moderadas. Sin embargo, la declaratoria de APPA no se limita a estas 165 hectáreas, sino que se extiende a 3,498 ha.

El documento técnico reconoce que *"las tierras con mayor potencial agrícola (clases 3 y 4) se concentran principalmente en el centro y zonas intermedias del municipio, mientras que las clases 6 y 7 predominan en el norte, occidente y sur, abarcando áreas con pendientes más fuertes y mayor riesgo de erosión"*. Esta distribución espacial confirma que más de la mitad del territorio de Venecia (56,1%) carece de aptitud para agricultura intensiva, estando conformado por suelos de clase VI y VII con severas a muy severas limitaciones.

La clase IV, que representa el 40,3% del territorio veneciano, presenta subclases que evidencian sus limitaciones específicas. Según la leyenda de capacidad de uso, detallada en el documento técnico, las subclases identificadas incluyen: ps (pendiente-suelo) con 3.618 hectáreas (25,19%), pc (pendiente-clima) con 1.049 hectáreas (7,30%), pe (pendiente-erosión) con 514 hectáreas (3,58%), y otras combinaciones que revelan que las limitaciones por pendiente son predominantes. Estas características técnicas contradicen la vocación de producción intensiva de alimentos que las APPA pretenden imponer, pues los suelos con limitaciones por pendiente requieren prácticas de conservación intensivas y tienen productividad agrícola naturalmente restringida.

La contradicción interna del documento se profundiza cuando en la página 89 se afirma que dentro del APPA se permitirá únicamente la autogeneración de energía solar de pequeña escala, mientras que las infraestructuras mayores a 1 MW deberán localizarse fuera del APPA. Ello implica una restricción

directa a la posibilidad de desarrollar infraestructura energética, actividad que el propio departamento de Antioquia en su Plan de Ordenamiento Departamental (POD) (**Anexo 23**), reconoce como parte de sus potencialidades mineras y energéticas. En efecto, el artículo 7, numeral 5 del POD dispone que el modelo de ordenamiento territorial debe priorizar "las potencialidades agrícolas, pecuarias, forestales, mineras, entre otras". Con la Resolución 330 de 2025, tales potencialidades se ven anuladas por una norma nacional.

Esta imposición resulta aún más grave cuando se considera que el EOT de Fredonia y el PBOT de Venecia ya habían realizado una zonificación detallada que reconocía estas limitaciones agrológicas, estableciendo usos diferenciados según la aptitud real de cada zona. Al imponer la categoría de APPA sin sustento en clases agrológicas aptas, el MADR y la UPRA no solo alteran el ordenamiento territorial local, sino que desconocen sus propios criterios técnicos y obligan a los municipios a orientar su desarrollo hacia una vocación agrícola intensiva que el territorio físicamente no puede sostener de manera eficiente y sostenible.

La falta de coordinación es reconocida abiertamente por la UPRA en otras secciones del documento técnico. A modo de ejemplo, en el apartado 3.4.3, donde la UPRA reconoce que **“no se recibió información adicional por parte del municipio”**, pero a pesar de ello determina que las actividades de utilidad pública e interés social quedarán sujetas a la jerarquía normativa del APPA, de modo que su viabilidad o restricción dependerá críticamente de su compatibilidad con la función principal del área:

*“A pesar de la restricción en la disponibilidad de nueva información, es pertinente mencionar que **todas las actividades de utilidad pública e interés social, tanto las actuales como las proyectadas, serán ineludiblemente consideradas y ponderadas durante el proceso de identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y su posterior implementación. La inclusión de las APPA como determinante de ordenamiento territorial de Nivel II implica una jerarquía normativa superior, lo que conlleva que la viabilidad y, consecuentemente, la restricción o permisividad de estas actividades de utilidad pública, dependerá críticamente de su grado de compatibilidad con la función principal de las APPA.**”*

En otras palabras, los proyectos de servicios públicos, saneamiento, disposición de residuos, o incluso equipamientos institucionales, quedan subordinados a una decisión nacional en la que no participaron los entes territoriales.

En el numeral 3.3.2.3.3.1.4, la entidad advierte que *“la ausencia de la información cartográfica necesaria impidió la georreferenciación de las figuras correspondientes a cada subcategoría de servicio público”*, mientras que en el numeral 3.3.2.3.3.1.6 señala que *“el análisis de las áreas relacionadas con la categoría de protección del suelo rural en el municipio de Fredonia revela que es inviable llevar a cabo la identificación y georreferenciación de las figuras asociadas. Esto se debe a la ausencia de la información cartográfica requerida, lo que impide su exclusión del proceso de identificación y declaratoria del APPA.”* Finalmente, la UPRA insiste en que *“esta ausencia de información sobre proyectos específicos implica que la delimitación de las APPA se basará principalmente en los criterios técnicos y las dinámicas productivas existentes en el territorio”*. En otras palabras, reconoció expresamente que no contaba con información municipal ni cartografía suficiente, pero aun así procedió a delimitar zonas de uso exclusivo agroalimentario con fuerza normativa superior al EOT local.

Estas citas demuestran que la delimitación de las APPA se realizó sin datos municipales, sin información cartográfica y sin análisis de los proyectos locales de servicios, infraestructura o áreas protegidas, es decir, con total desconocimiento del ordenamiento vigente. A pesar de reconocer esa ausencia, la UPRA no suspendió ni corrigió el proceso, sino que utilizó “criterios técnicos” propios 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.

5.2.1.2. Pruebas de la afectación al núcleo esencial de la autonomía territorial:

El Documento Técnico de la Resolución 330 de 2025 no solo regula qué usos son principales, complementarios y restringidos, sino que dicta lineamientos detallados de cómo reglamentarlos. Las entidades territoriales del municipio de Fredonia y Venecia ya no pueden deliberar, crear nuevas categorías o flexibilizar condiciones. Los concejos municipales de Fredonia y Venecia afectados con la medida no pueden ejercer su competencia constitucional de regulación de uso del suelo (artículo 313.7 constitucional), simplemente ejecutan y deben garantizar que se cumpla lo decidido por el Ministerio conforme el artículo 4 y 5 de la resolución demandada.

De esta manera, los concejos municipales no conservan un margen autónomo para decidir sobre la clasificación y reglamentación de usos del suelo, sino que se ven reducidos a ejecutores de directrices centrales. El propio documento técnico prescribe que en suelo APPA solo deben permitirse usos compatibles con la producción agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera y los usos que no contribuyan a ello deberán clasificarse como prohibidos. Así mismo, impone obligaciones adicionales como la regularización de la propiedad rural, la adopción de beneficios tributarios diferenciados, la prohibición de fraccionamiento por debajo de la UAF, y la incorporación de planes e infraestructuras específicas (riego, adecuación de tierras, logística y reconversión productiva). A manera ilustrativa el documento técnico impone:

“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.”

“En ecoturismo las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas”.

a) Así, se sustituye al municipio en la definición del régimen de usos del suelo, disponiendo incluso las restricciones específicas para su reglamentación. El municipio deja de ser un ente autónomo de planeación y pasa a ser un ejecutor de un modelo normativo centralizado.

(i) **Usos principales:** agrícolas, pecuarios y acuícolas destinados a la producción de alimentos para consumo humano”, e incluye tablas y subcategorías detalladas (cultivos transitorios, semipermanentes, permanentes, arreglos agroforestales, silvopastoriles, acuicultura, pesca artesanal, etc.).

(ii) **Usos complementarios:** De forma aún más explícita, el documento técnico regula los usos complementarios de vivienda rural dispersa, equipamientos, servicios de apoyo agroindustrial, agroturismo y fija las restricciones de diseño, escala, materiales, servicios públicos, e incluso el aforo permitido para equipamientos deportivos o recreativos. Por ejemplo, dispone que:

“Para nuevos proyectos de equipamientos, únicamente se permiten aquellos que abarcan servicios de primera necesidad y cobertura veredal. La cobertura veredal se refiere al nivel definido por las APPA para garantizar la provisión de equipamientos, requeridos para responder exclusivamente a la demanda identificada por el municipio con el fin de atender las necesidades de la población rural dispersa.”

En suelo APPA los equipamientos de cobertura superior a la veredal se permiten únicamente los existentes a la entrada en vigencia de la presente declaratoria.

La nueva vivienda rural dispersa en el suelo APPA, deberá ser parte de un área productiva agropecuaria.

Sobre el turismo regula:

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.

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.***

Incluso indica y restringe el comercio a veredal e impone cómo se debe desarrollar esta actividad:

Comercio Veredal, este uso debe cumplir los siguientes lineamientos:

• *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.*

(iii) Usos incompatibles:

“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.”

“En ecoturismo las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas”.

5.2.2 LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 DESCONOCE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA:

La Resolución 330 de 2025 reconoce de manera expresa que la declaratoria de las APPA genera un impacto directo sobre el valor comercial de la tierra rural y, por ende, sobre el contenido económico del derecho de propiedad. En su sección 7.2.14 sobre medición del impacto en los precios comerciales de la tierra rural por la declaratoria de las APPA, el documento técnico establece que se hace necesario medir la posible variación en el mercado de tierras a partir del análisis de dos periodos de tiempo, antes y después de su declaratoria. En concreto la UPRA declara:

A raíz de lo anterior, por la declaratoria de estas áreas se hace necesario medir la posible **variación en el mercado de tierras** a partir del análisis de dos periodos de tiempo, antes y después de su declaratoria siendo un elemento generador de transparencia en el mercado y funde las bases para que en vigencias futuras se puedan formular recomendaciones de política pública encaminadas a la regularización del mercado de tierras en estas zonas (Tabla 114).

Tabla 114. Medición del impacto en los precios comerciales de la tierra rural por la declaratoria de las APPA

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
Gestionar la realización de avalúos comerciales de referencia de la tierra rural, como un insumo para orientar la regularización del mercado de tierras rurales, analizar su comportamiento y proyectar sus tendencias a través de la variación de los precios comerciales de la tierra rural.	MinAgricultura en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con el IGAC.	• Artículo 61 de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones” • Decreto 2729 de 2012 “Por el cual se reglamenta el parágrafo 1° del art. 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social” • Resolución IGAC 620 de 2018 “Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997” • Resolución 1137 de 2024 “Por la cual se establecen los criterios, parámetros y metodologías para la elaboración de los avalúos con el fin de determinar los valores comerciales en el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria contenido en el art. 62 de la Ley 2294 de 2023.” • CONPES 4098 de 2022 “política para impulsar la competitividad agropecuaria”

Fuente: elaboración propia.

Este reconocimiento expreso resulta de suma gravedad jurídica, pues evidencia que las autoridades demandadas son plenamente conscientes de que la declaratoria del APPA genera una afectación directa sobre el valor comercial de los predios afectados con la medida APPA. La necesidad de medir la variación en el mercado de tierras antes y después de la declaratoria no es otra cosa que el reconocimiento de que la imposición de las restricciones de uso del suelo contempladas en la Resolución 330 genera una pérdida de valor de los inmuebles, afectando así el núcleo esencial del derecho de propiedad que, como ha señalado la Corte Constitucional, se encuentra precisamente en su contenido económico.

La Tabla 114 del documento técnico establece como actividad la gestión de la realización de avalúos comerciales de referencia de la tierra rural como un insumo para orientar la regularización del mercado de tierras rurales, analizar su comportamiento y proyectar sus tendencias a través de la variación de los precios comerciales de la tierra rural. Sin embargo, esta medición se plantea como una actividad posterior a la declaratoria del APPA, es decir, como una evaluación ex post del daño causado, y no como un estudio previo que debió realizarse antes de imponer restricciones que afectan el derecho de propiedad.

La metodología planteada en la Resolución 330 de 2025 invierte el orden lógico y jurídico que debe regir cualquier intervención estatal sobre el derecho de propiedad. Cuando una actuación estatal tiene la potencialidad de causar la pérdida de valor del inmueble o de hacer inviable su uso conforme a su vocación, debe previamente evaluarse la procedencia, proporcionalidad y necesidad de la medida, así como establecerse los mecanismos de compensación correspondientes. En el presente caso, las autoridades demandadas reconocen que la declaratoria del APPA genera variación en el mercado de tierras, pero imponen las restricciones sin haber realizado previamente estudios sobre el impacto económico, sin haber evaluado la afectación particular a cada propietario, y sin establecer mecanismos de compensación.

El reconocimiento de que es necesario medir el impacto en los precios comerciales de la tierra rural demuestra además que la simple declaración del artículo 6 de la Resolución 330 sobre el respeto a los derechos adquiridos resulta vacía de contenido. Si las propias autoridades demandadas admiten que la declaratoria del APPA afecta el valor comercial de los predios, están reconociendo implícitamente que se está causando un daño al contenido económico del derecho de propiedad, y ese daño no queda conjurado por una cláusula genérica de respeto a derechos adquiridos que no establece mecanismos concretos de protección ni de compensación. Esta omisión constituye una violación del deber de motivación de los actos administrativos y del principio de proporcionalidad que debe regir toda intervención estatal sobre derechos fundamentales.

5.2.2.1 La propiedad privada y el respeto a situaciones jurídicas consolidadas:

El derecho de propiedad es uno de los pilares del orden jurídico patrimonial y del sistema económico en una sociedad democrática. En su dimensión constitucional, la propiedad privada no solo es reconocida como un derecho subjetivo (artículo 58 de la Constitución), sino también como una garantía

institucional que estructura el ejercicio de la autonomía privada, la circulación de la riqueza y la función económica del Estado.

El artículo 2 de la Resolución 330 de 2025 establece el ámbito de aplicación de la declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos en las áreas definidas en el documento técnico citado en el párrafo 1 del artículo 1 de dicha resolución. Sin embargo, la gravedad de esta disposición se manifiesta en su párrafo, que establece de manera categórica que el departamento de Antioquia y el municipio de Fredonia y Venecia, así como los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

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 párrafo 1 del artículo 1 de la presente resolución.

Parágrafo: El departamento de Antioquia y los municipios de Fredonia y Venecia, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. -Subrayas fuera de texto-

Esta imposición de carácter obligatorio genera una afectación directa e inmediata sobre el núcleo esencial del derecho de propiedad de todos los propietarios de predios ubicados dentro del área declarada como APPA. Tal y como se acreditó en el análisis comparativo con las normas territoriales de Fredonia y Venecia, la Resolución 330 de 2025 modifica los usos del suelo previamente establecidos, eliminando posibilidades de aprovechamiento económico que los propietarios tenían bajo el ordenamiento territorial vigente. Al restringir el uso principal de los predios, únicamente a actividades agropecuarias destinadas a la producción de alimentos para consumo humano, al prohibir usos residenciales con tipologías de vivienda campestre o de recreo y parcelaciones, que se permitía como usos condicionados, y al eliminar actividades productivas que anteriormente eran posibles, la Resolución 330 despoja a los propietarios del nivel mínimo de goce y disposición de sus bienes, haciéndolos impracticables y dificultándolos más allá de lo razonable.

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 propiedad¹²”**

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, esa facultad se ve restringida al existir una protección a la propiedad, consistente en garantizar ese mínimo de goce y disposición que sobre el bien

¹² 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.

tiene el propietario y que le permiten obtener una utilidad económica. Además, tales restricciones son de competencia del legislador.

Con todo, la propiedad debe seguir siendo rentable al propietario. Si bien pueden resultar válidas las restricciones que comportan una reducción de las utilidades de un bien o un derecho o la denegación de la posibilidad de aprovechamiento más rentable, la utilidad privada no puede desaparecer completamente. Una carga semejante no puede ser legítimamente impuesta a un propietario en virtud de la función social del derecho. 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 sociedad¹³”.

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 peticionarios.¹⁴”*

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

*“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*

¹³ Sentencia C-1172 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁴ 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.

*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*¹⁵.

No puede sostenerse en el ordenamiento jurídico la Resolución 330 de 2025, 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 despojan a los propietarios de la utilidad económica mínima que justifica la presencia de un interés privado en la propiedad.

5.2.2.2. Insuficiencia de la garantía de derechos adquiridos prevista en el artículo 6 de la resolución demandada:

El artículo 6 de la Resolución 330 de 2025 establece que la declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos respeta los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, conforme al marco legal vigente. Su párrafo dispone que 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 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. -Subrayas fuera de texto-

Esta disposición resulta insuficiente e ineficaz para proteger los derechos constitucionales de los propietarios de predios ubicados en el área declarada como APPA. En primer lugar, la referencia genérica al respeto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas no especifica qué se entiende por tales, ni establece mecanismos concretos de protección para quienes han realizado inversiones, han desarrollado actividades productivas o han efectuado mejoras en sus predios al amparo del régimen de usos del suelo establecido por el EOT de Fredonia y PBOT de Venecia. La simple enunciación del respeto a derechos adquiridos es insuficiente, cuando la misma resolución modifica sustancialmente el régimen de usos del suelo, haciendo que actividades que antes eran permitidas o condicionadas pasen a estar prohibidas o severamente restringidas.

La garantía genérica contenida en el artículo 6 de la Resolución 330 de 2025 desconoce el principio constitucional de confianza legítima, que se deriva del artículo 83 de la Constitución, según el cual las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. Este principio,

¹⁵ Ibidem.

ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, constituye un límite a la actuación de la administración cuando esta ha generado expectativas favorables para el administrado mediante actuaciones precedentes que crean la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior.

Como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-131 de 2004, "en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar". Según esta misma sentencia, cuando se trata de autoridades públicas, el principio consiste en la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, salvo interés público imperioso contrario. La Corte precisó además que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, se trata de una expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no será modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación.

En el caso específico de los propietarios de predios ubicados en el área declarada como APPA, estos han desarrollado sus actividades productivas, efectuado inversiones y realizado mejoras al amparo del régimen de usos del suelo establecido por las normas territoriales adoptadas en los municipios de Venecia y Fredonia. Durante más de dos décadas, estos propietarios han confiado legítimamente en la estabilidad de las normas urbanísticas locales que definían los usos permitidos, condicionados y prohibidos en sus predios. La modificación súbita e intempestiva de este régimen mediante una resolución ministerial que carece de competencia para ello, sin proceso participativo alguno y sin medidas de transición efectivas, constituye una violación flagrante del principio de confianza legítima.

En segundo lugar, la limitación del régimen de transición únicamente a trámites iniciados para la expedición de licencias urbanísticas desconoce que la afectación del derecho de propiedad no se produce exclusivamente respecto de quienes han iniciado trámites de licenciamiento, sino respecto de todos los propietarios de predios ubicados en el área declarada como APPA.

En tercer lugar, la remisión al régimen de transición del Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio resulta inaplicable e insuficiente, pues ese régimen fue concebido para regular las transiciones entre modificaciones de planes de ordenamiento territorial adoptadas por la misma autoridad competente, es decir, por los concejos municipales siguiendo el procedimiento participativo previsto en la Ley 388 de 1997. No fue diseñado para regular las consecuencias de imposiciones unilaterales de autoridades nacionales que carecen de competencia para modificar los usos del suelo y que actúan por fuera del procedimiento legalmente establecido.

El artículo 6 de la Resolución 330 no establece mecanismos de compensación para los propietarios que ven reducido el valor de sus predios como consecuencia de la modificación del régimen de usos del suelo. No prevé procedimientos para que quienes han realizado inversiones productivas legítimas puedan continuar sus actividades o recibir una indemnización por los perjuicios causados. No contempla régimen de transición alguno para actividades que eran permitidas bajo el EOT de Fredonia y PBOT de Venecia y que ahora quedan prohibidas o severamente restringidas. En suma, se trata de una disposición que carece de eficacia real para proteger los derechos constitucionales de los propietarios afectados.

5.2.2.3. 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*”¹⁶.

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 fundamental 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.

En materia normativa, el artículo 15 es categórico: **“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

¹⁶ Sentencia C-189/06. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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 330 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)**”¹⁷.*
(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.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia 192 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

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. Precisó 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 y entendidos no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, debiendo la administración asumir 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 Fredonia y Venecia tenían razones objetivas para confiar en la estabilidad de sus instrumentos de gestión territorial, esto es, EOT y PBOT 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 imposición unilateral contenida en la Resolución 330 de 2025, que modifica sustancialmente el régimen de usos del suelo sin medidas de transición efectivas, sin compensaciones y sin un proceso participativo, constituye precisamente el tipo de actuación intempestiva y sorpresiva que el principio de confianza legítima busca prevenir.

5.2.2.4. 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 330 de 2025 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 330 de 2025 de manera exclusiva sobre los propietarios de predios ubicados en Fredonia y Venecia 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 Fredonia y Venecia- 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.

5.2.3 LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA:

La Resolución 330 de 2025 también vulnera el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada, principios fundamentales del modelo económico colombiano consagrado en la Constitución de 1991. De acuerdo con el artículo 333 constitucional, la actividad económica y la libre empresa son derechos de los ciudadanos, garantizando que cualquier restricción a estos derechos debe ser razonable y proporcional.

Por su parte, el artículo 334 de la Constitución establece que el Estado tiene la facultad de intervenir en la economía para garantizar el desarrollo sostenible y el acceso equitativo a los bienes y servicios, pero dicha intervención debe respetar el principio de proporcionalidad y no puede eliminar por completo la posibilidad de ejercer actividades económicas lícitas. En contraste, la Resolución 330 de 2025 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 acápite 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 una autoridad nacional -el Ministerio de Agricultura- y no por las entidades territoriales competentes, desconociendo el principio de autonomía territorial consagrado en los artículos 287 y 288 de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara al establecer que la intervención del Estado en la economía solo es válida si cumple con ciertos requisitos. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al señalar que una medida estatal de intervención económica será constitucionalmente admisible solo si: *“i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”*¹⁸.

En el presente caso, la Resolución 330 de 2025 incumple todos estos criterios, por las razones que se explican a continuación:

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

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

¹⁸ 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.

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

iii) Falta de motivos adecuados y suficientes: la exposición de motivos de la Resolución 330 de 2025 no justifica, con datos técnicos ni estudios específicos, la razón por la cual se impone un modelo único de uso del suelo en Fredonia y Venecia, Antioquia. Se limita a citar disposiciones generales, sin un análisis concreto sobre la necesidad, pertinencia o impacto económico de la zonificación adoptada.

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

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

Al limitar la actividad económica del suelo rural de los municipios de Fredonia y Venecia a un único uso del suelo, sin garantizar condiciones de comercialización ni opciones alternativas, se transfiere a los particulares la totalidad del riesgo económico, lo cual contradice el principio de solidaridad y agrava la desigualdad territorial. Esta falta de equidad también pone en entredicho la legitimidad de la intervención estatal.

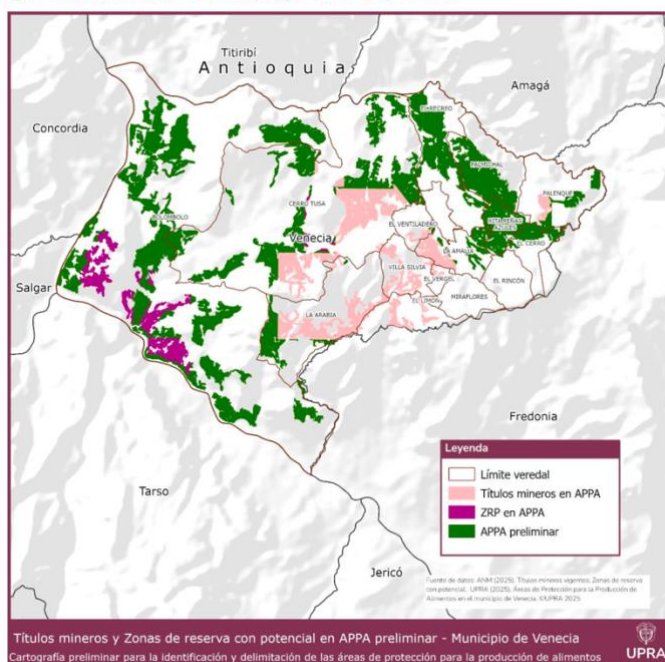
v) Falta de proporcionalidad y razonabilidad: aunque el fin declarado (seguridad alimentaria) es legítimo, el medio empleado es desproporcionado: congela más del 50% del territorio de Fredonia y Venecia bajo un régimen inflexible, desconociendo derechos adquiridos y usos definidos en el EOT de Fredonia y PBO'T de Venecia y el Plan de desarrollo departamental 2024-2027.

En suma, la Resolución 330 de 2025 impone un modelo económico centralizado que restringe la iniciativa privada, desconoce la autonomía territorial y afecta de manera grave el núcleo esencial de la libertad de empresa y la libre competencia.

5.2.3.1. Desconocimiento del régimen minero municipal de Fredonia y Venecia:

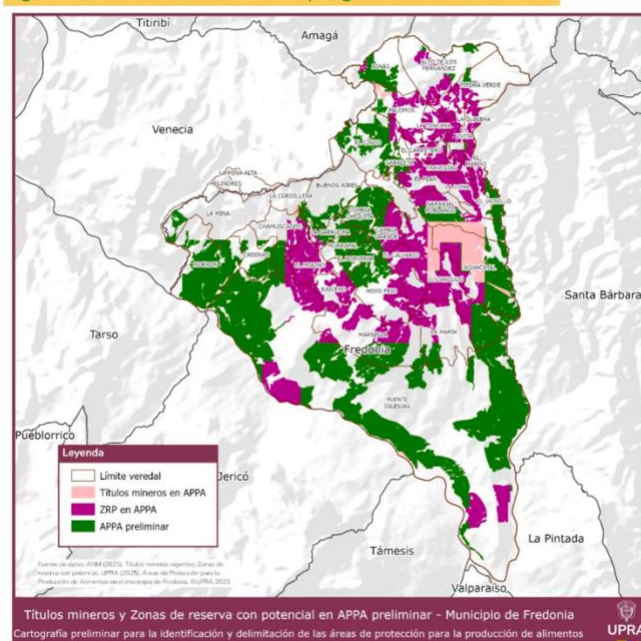
El desconocimiento del régimen minero municipal por parte de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en la delimitación de las APPA es manifiesto. La propia entidad reconoce la existencia de títulos mineros, zonas con potencial minero y reservas especiales activas dentro de los polígonos APPA de Fredonia y Venecia, sin que ello haya sido considerado como elemento de exclusión o compatibilidad de usos:

Figura 86. Actividad minera en el polígono APPA de Venecia



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

Figura 85. Actividad minera en el polígono APPA de Fredonia



En efecto, el Documento Técnico de Soporte, en su apartado 3.4.1.1.1 “Sector Minero”, afirma expresamente que existen zonas con potencial minero y solicitudes de reserva especial en Fredonia y Venecia, pero, de manera contradictoria, las APPA se declararon sobre dichas áreas, restringiendo por completo la actividad extractiva.

La información oficial de la Agencia Nacional de Minería (ANM) confirma que los municipios de Fredonia y Venecia se encuentran dentro de una franja de alta concentración minera. Según la UPRA, se identifican cuatro bloques de Zonas de Reserva con Potencial Minero (ZRP 508, 509, 510 y 706) que se superponen con la Frontera Agrícola habilitada para APPA en 6.658 hectáreas, de las cuales 4.428 hectáreas quedan dentro del polígono de la APPA (Tablas 37 y 57; Figura 51). Además, la propia UPRA cuantifica que en Fredonia existen 3.947,27 hectáreas de Zonas de Reserva con Potencial Minero dentro del área APPA (bloques 535, 540, 541, 542 y 544), y en Venecia, 229,69 hectáreas dentro de los bloques 539, 707, 708 y 710 (Tablas 86 y 88).

Aun así, el capítulo 5.2. del mismo documento dispone:

“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.”

Como la minería no fue incluida entre los usos principales, complementarios o restringidos, esta disposición equivale a una prohibición total de la minería en las APPA, anulando las decisiones municipales sobre usos del suelo y las licencias otorgadas por las autoridades competentes.

a) Fredonia: actividad minera consolidada y reconocida

De acuerdo con la Tabla 85 del Documento Técnico de la UPRA, dentro del polígono APPA de Fredonia se registran seis títulos en etapa de explotación, con una extensión total de 575,93 hectáreas, que involucran minerales de cobre, molibdeno, oro, plata, platino, zinc, carbón y manganeso. Estos títulos son:

- H5810005, mineral de oro (5,03 ha).
- H7158005, antracita, carbón metalúrgico y térmico (18,01 ha).
- HHII-08, carbón metalúrgico y térmico (535,30 ha).
- HHMM-04, cobre, molibdeno, oro, plata, platino y zinc (7,73 ha).
- JG4-15291, manganeso (9,84 ha).
- T15681011, manganeso (0,01 ha).

Estos títulos representan una actividad económica formal y estratégica, con licencias vigentes otorgadas bajo la Ley 685 de 2001, y con obligaciones ambientales y de restauración activa. Además, la UPRA reconoce que en Fredonia *“respecto a las zonas reservadas con potencial minero, se identifica un área total en APPA de 3.947,27 hectáreas”*, lo cual evidencia una superposición estructural entre la política minera y la política agraria.

Los datos suministrados por la ANM (2025) complementan esta evidencia. En Fredonia existen contratos activos como HHII-08, HHMM-04, L5263005, H7158005, FKH-091 y B7430D005, entre otros, con áreas que superan las 1.000 hectáreas en algunos casos. Destacan:

- HHII-08, 597,7 ha, titular Evelio de Jesús Arboleda Cortés y otros, con explotación de antracita, carbón metalúrgico y térmico.
- HHMM-04, 1.415,43 ha, titular Bellhaven Exploraciones Inc., explotación de cobre, oro y platino.
- L5263005, 1.793 ha, titular Bellhaven Exploraciones Inc., minerales de oro.
- FKH-091, 57,91 ha, titular Carbonia S.A., explotación de carbón.
- H7158005, 54,58 ha, titular Ramón Albeiro Aristizábal Soto, carbón metalúrgico y térmico.
- B7430D005, 37,02 ha, titular Ladrillera San Cristóbal S.A., extracción de arcillas, carbón y oro.

A ello se suman más de veinte solicitudes en evaluación, como LEA-16282X, KFA-08031, KFA-08035X, QDE-08011, QF1-08231, ARE-503336 y KHP-080912X, para oro, cobre, carbón y materiales de construcción. Tan solo el expediente QDE-08011, presentado por Nacional de Minerales y Metales S.A.S., abarca 1.896,95 hectáreas en Fredonia y Venecia, con minerales de oro, plata y platino.

b) Venecia: vocación minera reconocida en el PBOT

En Venecia, la UPRA reconoce igualmente la existencia de seis títulos en explotación dentro del polígono APPA, con una extensión de 695,49 hectáreas (Tabla 87). Entre ellos se encuentran:

- 00434, titular Empresas Públicas de Medellín E.S.P., con explotación de carbón y antracita (23,99 ha).
- ARE-PHF-08001X, titular Carlos Mario Zuleta Vega y otros, explotación de carbón térmico (10,29 ha).
- H7158005, carbón y antracita (0,77 ha).
- HHMM-04, cobre, oro, molibdeno, plata y platino (344,84 ha).
- HIDK-04, oro (191,27 ha).
- L5263005, arenas, gravas, yeso y oro (124,35 ha).

Pese a que estas explotaciones se encuentran en etapa de explotación y reconocidas por la ANM, el polígono APPA las clasifica como actividades incompatibles con la producción de alimentos. No obstante, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Venecia (PBOT, 1999), elaborado por el municipio y la Universidad Nacional de Colombia, reconoce expresamente la minería como eje de desarrollo local. En su numeral 1.1.5 “Minería”, el documento señala:

*“La minería y esencialmente la producción carbonífera ha sido uno de los polos de desarrollo en la historia de la región del suroeste antioqueño [...] **el plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Venecia no puede desconocer la minería como una actividad productiva, que además sea compatible con la actividad agrícola y con el medio ambiente.**”*

El artículo 164 del PBOT refuerza esta idea al establecer que en las áreas con potencial minero, el uso principal es agrícola o pecuario según el área donde se localiza, y en el subsuelo el uso minero, especialmente el relacionado con el carbón, y que son complementarios los usos residencial, comercial e industrial de baja escala. Solo se prohíbe la minería de socavón y de cantera en zonas específicas de riesgo, no la minería legal de carbón o materiales de construcción.

Esto demuestra que el PBOT integra la minería como parte estructural de su modelo de desarrollo, en armonía con la producción agropecuaria y la conservación ambiental. Al desconocer esta normativa local, la Resolución 330 de 2025 suplanta las decisiones municipales y anula una competencia constitucional exclusiva del concejo municipal, consagrada en el artículo 313.7 de la Constitución, conforme al cual los municipios son los únicos facultados para reglamentar los usos del suelo.

La UPRA reconoce explícitamente en el numeral 4.3.2 del Documento Técnico 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”, pero simultáneamente impone una jerarquización del uso del suelo y armonización sectorial bajo principios de sostenibilidad y seguridad alimentaria, que deja la minería subordinada a la función agroalimentaria de las APPA.

En suma, los municipios de Fredonia y Venecia son territorios con actividad minera legalmente reconocida, tanto por sus instrumentos de ordenamiento como por las autoridades nacionales competentes. La Resolución 330 de 2025, al prohibir la minería dentro de las APPA, vacía de contenido sus competencias locales, desconoce derechos adquiridos, y altera el equilibrio constitucional de competencias en materia de ordenamiento territorial y aprovechamiento del subsuelo.

Por tanto, el acto acusado incurre en una violación directa de la autonomía territorial, de la distribución de competencias constitucionales y legales, y del principio de coordinación intersectorial, configurando una causal de nulidad por infracción directa de los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución, así como de los artículos 8, 21 y 27 de la Ley 1454 de 2011 y 34 de la Ley 685 de 2001.

5.3. LA RESOLUCIÓN 330 DE 2025 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR:

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 establece de manera clara y taxativa que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. La norma señala expresamente que para tal efecto, estas entidades considerarán el modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición delimiten geográficamente las determinantes con su respectiva zonificación y restricciones de uso.

La disposición legal establece además que estas mismas entidades definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias indicadas en la ley, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

Este mandato legal es claro en cuanto a que constituye un requisito previo y necesario para la expedición de las determinantes de ordenamiento territorial. El legislador estableció con precisión que antes de que las entidades competentes puedan expedir determinantes que afecten el ordenamiento territorial municipal, debe existir un procedimiento definido por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que establezca los parámetros técnicos, jurídicos y de coordinación interinstitucional que deben seguirse.

El legislador comprendió que las determinantes de ordenamiento territorial, especialmente aquellas de nivel dos como las APPA, tienen la potencialidad de afectar profundamente la autonomía territorial y los derechos de propiedad de los ciudadanos. Por ello, consideró indispensable que antes de su expedición existiera un marco procedimental claro que garantizara la coordinación entre entidades nacionales, el respeto a la autonomía territorial, y la adecuación de las determinantes a las particularidades y capacidades de cada contexto territorial.

El Ministerio de Vivienda apenas publicó el 25 de agosto de 2025 un proyecto de decreto para reglamentar dicho procedimiento, con plazo de comentarios hasta el 4 de septiembre del mismo año. Este antecedente evidencia que todas las declaratorias anteriores, incluidas las de APPA y ZPPA, se expedieron sin la habilitación reglamentaria exigida por la Ley 2294 de 2023¹⁹.

Pese a este proyecto, el procedimiento exigido por el artículo 32 no existe, tal omisión se refleja directamente en que las entidades territoriales no participaron ni fueron convocadas en ninguna etapa decisoria, como lo advirtió expresamente la Gobernación de Antioquia durante el trámite del proyecto de resolución en el SUCOP que buscaba declarar las APPA en Fredonia y Venecia:

*"La página cinco (5) de los considerandos del proyecto de Resolución se establece como uno de sus fundamentos jurídicos de este al artículo 32 de la Ley 2294 de 2024, que modificó el artículo 10 de las Ley 388 de 1997. Al respecto le solicito informe si ya se expidió el Decreto Reglamentario que allí se anuncia referente a "los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y las particularidades y capacidades de los contextos territoriales". De no haberse hecho, responda ¿qué explica esta demora en su expedición y cuando podría disponerse del mismo? **¿Qué parámetros se están siguiendo hoy día de coordinación con los Departamentos y Municipios del país para establecer las APPA y cuál es su fundamento jurídico?**"*

La respuesta del Ministerio de Agricultura a esta observación constituye un reconocimiento de la ausencia del procedimiento legalmente exigido. Las autoridades demandadas respondieron textualmente:

*"La identificación de las APPA incorpora de manera transversal un componente de participación, atendiendo tanto a los lineamientos institucionales de la UPR-A como a principios de origen constitucional que rigen la articulación Nación-Territorio. **En efecto, la estrategia de participación —basada en "coordinación para la gestión", "socialización para la apropiación" y "difusión para la transparencia"— se diseñó conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad analizados por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-149 de 2010, en los siguientes términos: [...]***

En este sentido, bajo los parámetros anteriormente descritos, podemos inferir la concurrencia reconoce la intervención conjunta y complementaria de los distintos niveles de la administración en un mismo asunto; la coordinación exige que esa intervención se ejerza de manera armónica, evitando superposiciones o vacíos; y la subsidiariedad implica que la acción pública se realice en el nivel más cercano al ciudadano, interviniendo los niveles superiores solo cuando los inferiores no puedan cumplir con sus responsabilidades. Bajo estos postulados, el proceso APPA busca articular de forma colaborativa a autoridades nacionales y locales, e involucra a la comunidad en el proceso, para garantizar la apropiación

¹⁹ 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>

local de los resultados y la transparencia de cada etapa. En particular, la línea de Coordinación para la gestión se enmarca en el principio de coordinación al armonizar las actuaciones interinstitucionales; la Socialización para la apropiación promueve la concurrencia de actores de distintos niveles de gobierno, los actores sociales, civiles, comunitarios, gremiales, empresariales y productores del territorio; y la Difusión para la transparencia refuerza el principio de subsidiariedad al acercar la información y la toma de conciencia al ámbito local.."

En palabras del propio Ministerio, los mecanismos de coordinación fueron “inferidos” de la Sentencia C-149 de 2010 y no desarrollados mediante el procedimiento exigido por la ley. En consecuencia, el acto demandado se expidió sin el procedimiento legal habilitante, sustituyendo la reglamentación prevista por el legislador por un criterio discrecional de la administración.

Lo anterior explica por qué las entidades territoriales no participaron realmente en la definición de los polígonos APPA, limitándose a recibir información sobre decisiones ya adoptadas por la UPRA y el MADR. La supuesta “estrategia de participación” no constituyó un mecanismo de coordinación formal ni deliberativo, sino un ejercicio unilateral de socialización informativa. El Ministerio omitió el mandato expreso del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que le exigía crear un procedimiento concertado y transparente con las entidades territoriales antes de declarar determinantes de ordenamiento de nivel II.

En suma, la respuesta del Ministerio constituye una admisión de que al momento de expedir la Resolución 330 de 2025 no existía el procedimiento reglamentario exigido, y que, en su lugar, se procedió con una interpretación libre de principios constitucionales para justificar la omisión. Por tanto, el acto demandado se encuentra viciado por expedición irregular.

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 la claridad del mandato legal, la Resolución 330 de 2025 fue expedida únicamente por el MADR y la UPRA, sin acreditarse la coordinación efectiva con dichas entidades. No existen constancias de reuniones formales, actas, conceptos o acuerdos institucionales que den cuenta de su participación. La

ausencia de esta coordinación es un vicio sustancial de procedimiento, pues la ley lo señaló como un requisito indispensable, dado el impacto de las APPA sobre el ordenamiento ambiental y territorial.

El documento técnico apenas menciona al Ministerio de Vivienda y de Ambiente de manera tangencial sin que exista evidencia de una coordinación institucional efectiva, ni de participación en la toma de decisiones sobre la delimitación de las APPA.

La exigencia de coordinación no se satisface con un cruce de información técnica. El mandato legal presupone una decisión conjunta y formal entre ministerios, precisamente porque se trata de una medida con efectos directos sobre el uso del suelo y la gestión ambiental. En la práctica, el MADR actuó unilateralmente, utilizando un documento técnico de la UPRA como soporte, sin el concurso real de las entidades llamadas por la ley.

Este déficit genera, incluso, un interrogante práctico: ¿quién asumiría la responsabilidad frente a un eventual daño ambiental derivado de las restricciones impuestas por la APPA? Al no existir una participación clara del Ministerio de Ambiente -autoridad rectora de la política ambiental y competente en materia de responsabilidades- se produce un vacío institucional que compromete tanto la legalidad del acto como la eficacia del sistema de protección ambiental.

En conclusión, la Resolución 330 de 2025 fue expedida prescindiendo de un requisito esencial impuesto por la ley: la coordinación efectiva con los Ministerios de Ambiente y de Vivienda. Tal 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: la democracia participativa 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).

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 no es un acto meramente formal, consultivo o informativo, sino un componente sustancial de la democracia participativa (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: La ausencia total de mecanismos de coordinación institucional.

El proceso de delimitación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Fredonia y Venecia (Antioquia) evidencia una falta total de participación real y efectiva de las entidades territoriales y la existencia de múltiples incompatibilidades normativas y técnicas que fueron advertidas expresamente por la Gobernación de Antioquia, la Autoridad Ambiental CORANTIOQUIA y las alcaldías municipales durante el trámite del proyecto de resolución publicado en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP).

Lejos de acoger las observaciones, el MADR las desestimó sin fundamento técnico ni jurídico suficiente, dejando en evidencia la ausencia de coordinación interinstitucional y la superposición de determinantes ambientales, viales y de riesgo con las nuevas zonas APPA.

(i) **Superposiciones ambientales, zonas de riesgo y protección:**

En el proceso de consulta, la Gobernación de Antioquia señaló el traslape con determinantes de nivel I:

*“Si bien, la presente declaratoria establece un área total de 11.381,09 ha como APPA en el municipio de Fredonia, se advierte que 1.644,14 ha de dicho polígono se encuentran localizadas en la zona ribereña del río Cauca, la cual cuenta con 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 y cuyo régimen jurídico de manejo se enmarca en la Ley 99 de 1993, el Código Nacional de Recursos Naturales y demás normativa relacionada. En este sentido, (...) las determinantes de Nivel 1, asociadas a la conservación y protección del ciclo del agua, los recursos naturales y las áreas de especial importancia ecosistémica, prevalecen jerárquicamente sobre las determinantes de Nivel 2. **En consecuencia, cualquier delimitación de APPA debe garantizar que las áreas incluidas no contravengan ni modifiquen las regulaciones vigentes en zonas con determinantes de Nivel 1 establecidas por la autoridad ambiental competente. Por lo anterior, se solicita (...) excluir del área declarada como APPA el área de 1.644,14 ha correspondiente a la zona ribereña del río Cauca.**”*

La respuesta del MADR desconoció la jerarquía de las determinantes al afirmar que:

*“En coherencia con los niveles de prevalencia fijados por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, **la determinante del ordenamiento territorial de nivel 1 ‘Reserva de Recursos Naturales Zona Ribereña del Río Cauca en el territorio Antioqueño’ es compatible con la actividad agropecuaria (...) y en ningún caso configura una restricción legal a la frontera agrícola. (...) Se aclara que las áreas de determinantes ambientales de nivel 1 identificadas como APPA conservan la prevalencia de determinante de nivel 1 conforme al artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.**”*

La contradicción es evidente ya que las áreas son determinantes de nivel 1, no pueden simultáneamente ser declaradas determinantes de nivel 2 (APPA), pues esto viola la jerarquía normativa establecida en el mismo artículo 32. La respuesta ministerial introduce una superposición entre dos figuras que deberían excluirse mutuamente.

La Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Fredonia también advirtieron la existencia de superposiciones adicionales con zonas de riesgo, vías, y suelos de protección:

“Adicionalmente, existe una superposición significativa con 9.470,70 ha clasificadas con amenaza alta y media por fenómenos de movimiento en masa (...) Esta condición genera una incompatibilidad técnica y normativa, dado que según la jerarquía de las determinantes establecida en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2024 (PND), las determinantes ambientales y de gestión del riesgo (Nivel 1) prevalecen jerárquicamente sobre las determinantes de producción agroalimentaria (Nivel 2).”

También se advirtió:

“Parte de la delimitación de dichas áreas presenta superposición con las zonas de retiro obligatorio establecidas para las vías secundarias (45 m) y terciarias (30 m), de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 1228 de 2008. (...) La inclusión de estas franjas de exclusión dentro de la APPA genera una incompatibilidad normativa, dado que en las áreas de reserva vial se restringen los usos del suelo y se limitan actividades agropecuarias permanentes, edificaciones o cualquier tipo de aprovechamiento que pueda afectar la infraestructura vial.”

Ninguna de estas observaciones fue aceptada. El MADR declaró como APPA zonas con amenaza geológica, franjas viales obligatorias y suelos de protección ambiental, contrariando determinantes de nivel I vigentes.

(ii) **Observaciones de CORANTIOQUIA:** falta de información territorial y desconocimiento del POMCA

La autoridad ambiental CORANTIOQUIA señaló expresamente la falta de información territorial actualizada y la desarticulación con los instrumentos ambientales por parte de la UPRA:

“Se sugiere revisar la zonificación ambiental del POMCA del Río Directos Cauca – Río Amagá – Quebrada Sinifaná (...) ya que este POMCA fue adoptado mediante Resolución 040-RES1811-6715 del 30 de noviembre de 2018, formulado bajo las directrices del MADS, incorporando los instrumentos de planificación territorial. Adicionalmente se debe considerar la antigüedad del EOT (año 2000), por ende, la realidad actual del territorio probablemente cambió respecto a la zonificación del POMCA.”

Y agregó:

“Si bien en el contenido de este numeral se expresa que la UPRA solicitó información a los municipios y no se obtuvo ninguna información por parte del municipio de Venecia, existen otras fuentes oficiales de información para los Planes de Ordenamiento Territorial, como lo es el portal ColombiaOT del IGAC. En este se encuentran los DTS del EOT de Venecia - Acuerdo 001/2000, así como la base cartográfica en formato DWG, información que puede ser relevante para tener mejores elementos de valoración, sobre todo en el caso de los suelos de protección (artículos 65 y 142 - Acuerdo 001-2000 EOT Venecia).”

La respuesta del MADR nuevamente desestimó la advertencia:

“Como parte de la identificación de las figuras de ordenamiento ambiental se consultaron las áreas (...) a partir de la información suministrada por Corantioquia en las Mesas de Trabajo realizadas con la UPRA (...) Finalmente, es importante tener en cuenta la armonización entre las determinantes 1 y 2 acorde con el numeral 7.1 del Documento Técnico.”

En otras palabras, el Ministerio no utilizó la información del IGAC ni el EOT oficial de Venecia, y se limitó a afirmar genéricamente que armonizará las determinantes, sin un análisis cartográfico verificable.

(iii) Falta de coordinación con los municipios: reconocimiento expreso del MADR

La alcaldía de Fredonia advirtió en el SUCOP que:

“La delimitación de las APPA no excluye en su totalidad los suelos de protección existentes en el municipio (...) tales como fallas geológicas, áreas de recarga, retiros a nacimientos de agua, cerros, pendientes superiores al 100 %, áreas de reserva forestal de la sociedad civil, áreas aferentes a microcuencas abastecedoras y relictos de bosque seco tropical (Determinantes Ambientales de Nivel 1). (...) En consecuencia, cualquier proceso de delimitación de APPA debe excluir de manera expresa todas las áreas sujetas a determinantes de Nivel 1 e incorporar en la cartografía oficial la clasificación de los suelos de protección.”

El MADR rechazó también esta observación, reconociendo indirectamente la ausencia de información precisa:

“Durante el proceso de coordinación adelantado entre la UPRA y la Alcaldía de Fredonia se identificaron las actividades o zonas previstas en el marco de la revisión del EOT, teniendo en cuenta que el instrumento de ordenamiento vigente está desactualizado y la información suministrada no pudo ser analizada por la UPRA debido a que los archivos no permitieron la georreferenciación de la misma. (...) En el caso de que haya actividades que no quedaron identificadas, posteriormente será viable adelantar el ajuste respectivo con base en la información que certifique su existencia con antelación a la declaratoria del APPA.”

El Ministerio reconoce que no contó con información georreferenciada y que las APPA se declararon sin análisis técnico suficiente, con la expectativa de ajustarlas en el futuro. Esto equivale a declarar un determinante del ordenamiento territorial sin sustento fáctico ni concertación.

Finalmente, todo lo anterior demuestra que la supuesta participación invocada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la UPRA no constituyó un verdadero ejercicio de coordinación, concurrencia ni subsidiariedad, como lo exigen el artículo 288 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. En la práctica, el proceso se limitó a una socialización informativa, sin espacios deliberativos, sin concertación técnica y sin mecanismos de decisión conjunta con las autoridades territoriales.

La alcaldía de Fredonia lo advirtió expresamente en sus observaciones al proyecto de resolución publicado en el SUCOP:

“El proceso participativo No se evidencia durante el proceso la realización de talleres de cartografía social ni construcción de las APPA con la comunidad...”

Las observaciones de la Gobernación de Antioquia, CORANTIOQUIA y las alcaldías de Fredonia y Venecia demuestran que la Resolución 330 de 2025 se expidió sin participación efectiva de las entidades territoriales, con superposiciones sobre otras determinantes de nivel superior, y sin respaldo técnico georreferenciado. El Ministerio de Agricultura, lejos de corregir los errores advertidos, reconoció la falta de información y el carácter meramente indicativo de las mesas técnicas, admitiendo que los ajustes se harían después de la declaratoria.

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

La Resolución 330 de 2025 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 Fredonia y Venecia. 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 Fredonia y Venecia, 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 UPR.A. 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.” (UPR.A, 2025, p. 306).

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 se buscó información de los concejos municipales como actores clave, con el objetivo de fortalecer los criterios de representatividad y ampliar la base de actores sociales vinculados al proceso. La información sobre los integrantes de esta corporación fue obtenida a través de fuentes secundarias y con el apoyo de los enlaces territoriales de las alcaldías”* (p. 306), lo que confirma que la fase se redujo a una entrevista informativa y no a una mesa de deliberación y concertación.

La subsección Coordinación para la gestión (pp. 307-312) muestra que el proceso se concentró en intercambios institucionales y reuniones técnicas entre entidades nacionales y regionales, sin un procedimiento deliberativo con la ciudadanía ni los concejos municipales.

Aunque se reportan mesas técnicas con Corantioquia, el IGAC, el MADS o la Gobernación de Antioquia, estas se refieren al flujo de información entre autoridades, no a decisiones compartidas sobre el uso del suelo. Incluso en el nivel local, las reuniones con las alcaldías de Fredonia y Venecia se limitaron a exposiciones metodológicas y solicitudes de apoyo operativo:

“Se informó sobre el inicio del proceso, se explicó el alcance, los objetivos, las etapas, los criterios mínimos y la metodología propuesta para la identificación de las APPA, resaltando la utilidad e importancia de este ejercicio de planificación y ordenamiento territorial.” (UPRA, 2025, p. 310).

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:

“La estrategia de ‘Socialización para la apropiación’ se fundamenta en los principios de voluntariedad, corresponsabilidad, igualdad, equidad, no discriminación, respeto a la dignidad humana y publicidad. Su propósito es garantizar que los actores sociales, civiles, comunitarios, productivos, gremiales y empresariales conozcan, comprendan y dialoguen sobre la identificación APPA. A través de encuentros de socialización se promueve el acceso a la información, la expresión de opiniones y la recepción de percepciones.” (UPRA, 2025, p. 312).

Sin embargo, los espacios descritos como los encuentros de socialización del 13 y 15 de agosto de 2024, o los de octubre y noviembre de 2024, mayo y julio de 2025 tuvieron un carácter estrictamente expositivo, cuando la delimitación ya estaba definida. La UPRA admite que en dichos espacios:

“Se presentó a los actores del territorio el avance de la identificación de APPA en su municipio. Se promovió el diálogo sobre dicho avance, para que los actores del territorio se involucren y se apropien, y se informó acerca de las implicaciones de la declaratoria de APPA en el municipio y las siguientes etapas del proceso.” (UPRA, 2025, p. 314).

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, como lo afirma expresamente el documento técnico:

“El objetivo es fortalecer la participación de las comunidades en el proceso de identificación y declaración de las APPA. [...] Por medio de la actividad de ‘Mitos y Verdades sobre las APPA’ se facilitó la conversación con los actores municipales, orientada a la mitigación de la desinformación para asegurar mensajes precisos, confiables y transparentes.” (UPRA, 2025, p. 316).

La intervención de las alcaldías municipales tampoco tuvo un carácter decisorio, sino meramente operativo. La UPRA lo reconoce expresamente:

“Se solicitó apoyo operativo a las alcaldías de Fredonia y Venecia para la planeación y convocatoria de los encuentros de socialización APPA preliminar. [...] La alcaldía apoyó la validación de actores, la convocatoria y facilitó las condiciones físicas para el desarrollo de los encuentros.” (UPRA, 2025, p. 312).

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 minera²⁰.

“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.²¹”

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

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²¹ 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 1° que establece que nuestro país es un Estado social de derecho, organizado como una república “democrática, participativa y pluralista”; ii) El artículo 2° que identifica como uno de los fines del Estado el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación”; iii) El numeral 2° del artículo 40, en virtud del cual se establece que todo ciudadano tiene derecho a tomar parte en diferentes formas de participación democrática; iv) El artículo 78 que ordena al Estado garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les atañen; v) El artículo 79 que garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que les afecten; vi) El artículo 103 que establece los distintos mecanismos de participación de los ciudadanos y señala el deber del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones de distinta índole con el propósito de que tomen parte en instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Fundamento legal: A nivel legal se consagran distintas normativas que reconocen el derecho de los ciudadanos a participar. Entre estas se destacan las siguientes: a) Ley 21 de 1991 que incorpora la consulta con comunidades étnicas, b) Ley 99 de 1993 que establece la consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes, c) Ley 182 de 1995 que ordena la publicación de proyectos de actos de carácter general de competencia de la ANTV, d) **Ley 388 de 1997 que dispone la consulta ciudadana dentro del proceso de adopción del plan de ordenamiento territorial**, e) **Ley 489 de 1998 que autoriza a las entidades y organismos de la Administración Pública a adelantar las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil en la formulación de la gestión pública**, f) Ley 1150 de 2007 que ordena la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones y de los estudios y documentos previos que sirvieron para su elaboración, g) Ley 1480 de 2011 que reconoce como uno de los derechos de los consumidores y usuarios el ser oídos en el estudio de las decisiones administrativas y legales que los afectan y h) **Ley 1757 de 2015 que tiene como objeto promover, proteger y garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural de la Nación.**”²²*

En conclusión, la Resolución 330 de 2025 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:

- i. **Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) no tienen fundamento legal:**

²² 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.

La Resolución 330 de 2025 debe anularse por haberse sustentado en una actuación preparatoria carente de habilitación legal. Su motivación y soporte declarada por la Resolución 377 de 2024, figura que no existe en el ordenamiento jurídico y que, pese a presentarse como un referente técnico, introdujo obligaciones y restricciones materiales en la planificación y en los usos del suelo de las entidades territoriales comprometidas. Tal fundamento resulta incompatible con el principio de legalidad, con la reserva de ley en materia de determinantes del ordenamiento territorial y con la autonomía territorial garantizada por la Constitución.

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 (párrafo 1° del artículo 10), cuya definición no puede ser sustituida por documentos metodológicos de una unidad administrativa ni por actos sectoriales.

Cuarto, el párrafo 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.

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*”²³, 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*”²⁴, y sirve de instrumento para “*alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho*”²⁵.

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 330 de 2025 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:

²³ 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.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012, reiterada en sentencias C-110 de 2019 y C-405 de 2020.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. (3, marzo, 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, el Documento Técnico de Soporte demuestra que la medida genera múltiples efectos fiscales, tributarios y presupuestales para las entidades territoriales involucradas.

En la página 340 se ordena expresamente a los municipios *“revisar y modificar el estatuto tributario”*, así como *“incluir tarifas diferenciales para los predios que sean declarados en las áreas de protección para la producción de alimentos APPA”*, señalando incluso que el municipio estudiará la aplicación de beneficios tributarios, especialmente el impuesto predial, justificando el beneficio y demostrando una renta sustitutiva. Dichas medidas implican una reducción potencial del recaudo fiscal local y la creación de un régimen tarifario especial que el Gobierno impone sin análisis alguno de sostenibilidad.

A su vez, el mismo documento dispone que *“Fredonia y Venecia y la Gobernación de Antioquia deberán articular el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Departamental con las APPA”* y *“plantear objetivos y estrategias encaminados a la búsqueda de la garantía de la seguridad alimentaria [...] e incluir en el Plan de Inversiones, Programas y Proyectos Estratégicos los objetivos y estrategias de protección, planeación, desarrollo y gestión de las APPA”* (UPRA, 2025, p. 338-342).

Estas directrices constituyen obligaciones de gasto, pues ordenan a las autoridades territoriales programar inversiones en riego, extensión agropecuaria, infraestructura rural, investigación y transformación productiva, sin que se precise su costo ni las fuentes de financiamiento. El documento técnico también impone a los municipios la adopción de instrumentos de gestión y financiación, señalando que deben promover la formulación e implementación de instrumentos de gestión y financiación para la dotación y desarrollo de infraestructura para la actividad agropecuaria y garantizar la inclusión de las APPA declaradas por el MADR en sus instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Todo ello implica erogaciones obligatorias, modificación de planes de inversión y reasignación de recursos sin respaldo presupuestal.

A su vez, el documento dispone la creación de nuevas líneas de gasto público orientadas a *programas de fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles* en la página 350, *“implementación de tecnologías apropiadas para agricultores familiares”* en la página 357, *“fortalecimiento de semillas criollas y biodiversidad”* en la página. 352 y *“promoción de la comercialización de la ACFEC”* en la página 359, todos ellos acompañados de responsabilidades concretas para las alcaldías y gobernación. En ninguno de estos apartes se establece fuente de financiación, estimación de costos, ni proyección fiscal de mediano plazo.

El propio texto reconoce que se considera necesario revisar y modificar el estatuto tributario y que los municipios deben justificar los beneficios demostrando una renta sustitutiva, sin que la UPRA ni el Ministerio de Agricultura aporten el estudio económico que soporte la viabilidad de dichas medidas. La omisión es aún más grave si se considera que la Ley 819 de 2003 prohíbe expresamente la creación de beneficios tributarios o de gasto sin respaldo en un análisis fiscal.

De este modo, la Resolución 330 de 2025 fue expedida en abierta infracción del principio de sostenibilidad fiscal, pues el Gobierno nacional adoptó una medida que altera la estructura tributaria y presupuestal de los municipios, impone obligaciones de inversión, 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, es irresponsable y vulnera de manera directa el principio de sostenibilidad fiscal. El Estado no puede comprometer ingresos fiscales ni generar cargas desproporcionadas sobre los entes territoriales y los particulares sin medir ni justificar el costo de sus medidas. El artículo 334 superior exige un balance razonable entre las finalidades sociales y ecológicas de la intervención y la estabilidad económica que sostiene el Estado Social de Derecho.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que la sostenibilidad fiscal no es un principio accesorio, sino un criterio vinculante que 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 de política económica o social que comprometan recursos públicos de manera significativa sin un análisis previo de su impacto fiscal. En este caso, la Resolución 330 de 2025 no solo omitió dicho análisis, sino que además transfirió obligaciones de gasto 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 consecuencia, la Resolución 330 de 2025 adolece de un vicio sustancial que afecta su validez, pues fue expedida en contravía del artículo 334 de la Constitución, de la Ley 819 de 2003 y del Decreto 1081 de 2015, lo que conduce a su nulidad.

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 No. 330 del de 2025 del 22 de septiembre de 2025, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la cual se declaró el Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Fredonia y Venecia, suroeste de Antioquia.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del Documento Técnico de la UPRA y sus 5 anexos en cuanto según el artículo 3 de la Resolución No. 330 del de 2025 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

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 y siguientes del CPACA, se solicita la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No. 330 del 26 de mayo de 2025 y del Documento Técnico de la UPRA y los 5 anexos que le sirven de fundamento, por cuanto de la simple confrontación entre dichos actos y las normas superiores invocadas se evidencia su manifiesta infracción, así como el riesgo de perjuicio irreparable sobre la autonomía territorial de los municipios de Fredonia y Venecia y la validez de su ordenamiento territorial.

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. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 229 del CPACA prevé que las medidas cautelares tienen por objeto proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, con el fin de lograr la efectividad del derecho sustancial. Estas pueden ser decretadas en cualquier estado del proceso y antes de la notificación del auto admisorio, siempre que exista petición de parte debidamente sustentada.

Por su parte, el artículo 230 del CPACA reconoce que las medidas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, incluyendo la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo. Finalmente, el artículo 231 establece los requisitos: (i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (ii) que se demuestre sumariamente la titularidad del derecho invocado; (iii) que se presenten los documentos y justificaciones que permitan ponderar que sería más gravoso para el interés público negar la medida que concederla; y (iv) que exista riesgo de perjuicio irremediable o que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia resulten nugatorios.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que este nuevo régimen cautelar en el contencioso administrativo constituye el instrumento más novedoso y eficaz para lograr la tutela judicial efectiva²⁶. En este caso, la confrontación entre la Resolución 330 de 2025 y las disposiciones constitucionales y legales evidencia prima facie una infracción manifiesta, por lo que se cumplen las condiciones de procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional.

7.2. Fundamentos de la suspensión provisional.

La suspensión provisional de los efectos de la Resolución 330 de 2025 se fundamenta en cargos plenamente desarrollados en el numeral V de esta demanda, que aquí se presentan de manera sintética para efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos de la medida cautelar:

²⁶ Consejo de Estado Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, exp. 2012-00290-00

7.2.1 Falta de competencia manifiesta:

La Resolución 330 de 2025 fue expedida sin competencia legal. De acuerdo con el principio de legalidad (artículos 6 y 121 de la Constitución), toda actuación de la administración debe fundarse en una habilitación previa y expresa de la Constitución o la ley. La competencia no se presume, es de interpretación restrictiva y constituye un presupuesto de validez de los actos administrativos. Cuando una autoridad actúa sin habilitación normativa o desborda los límites de la que posee, incurre en un vicio de incompetencia material.

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 facultó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para declarar las APPA, pero condicionó esa competencia a la existencia de un procedimiento previo a cargo del Departamento Nacional de Planeación y a la aplicación de criterios técnicos generales definidos por la UPRA, en coordinación con los Ministerios de Ambiente y de Vivienda. Esta habilitación se limita estrictamente a la declaratoria general y no confiere potestad alguna para reglamentar usos del suelo, prohibir actividades específicas, ni imponer obligaciones directas a los municipios o al departamento.

A pesar de ello, la resolución demandada desbordó de manera evidente esa habilitación: (i) reguló de forma directa qué actividades son permitidas, restringidas o prohibidas en un polígono de 11.381,09 hectáreas para el municipio de Fredonia y 3.498,43 hectáreas para el municipio de Venecia; (ii) subordinó el PBOT y el EOT municipales al cumplimiento obligatorio de determinaciones nacionales; y (iii) ordenó la adopción de un plan de acción y un sistema de seguimiento centralizado bajo dirección del Ministerio y la UPRA.

Estas materias corresponden a las entidades territoriales. La Constitución (artículo 313.7) asigna a los concejos municipales la reglamentación de los usos del suelo; el artículo 315 confiere a los alcaldes la dirección de la planeación local; y los artículos 300, 303 y 305 reconocen competencias de las asambleas y gobernadores en el desarrollo departamental. A nivel legal, la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) ratifican que la reglamentación de los usos del suelo corresponde a los municipios, mientras que la Nación únicamente puede fijar lineamientos generales o determinantes como marco de referencia.

En consecuencia, la Resolución 330 de 2025 presenta un vicio de incompetencia material manifiesto, suficiente por sí mismo para justificar la medida cautelar de suspensión provisional.

7.2.2 Infracción de las normas en que debía fundarse:

La Resolución 330 de 2025 desconoce de manera manifiesta mandatos constitucionales y legales que asignan a las entidades territoriales la reglamentación de los usos del suelo, y simultáneamente lesiona derechos adquiridos de los particulares sobre sus predios y actividades lícitas, generando restricciones arbitrarias de la libertad económica y de la iniciativa privada.

(i) Vulneración de la autonomía territorial:

La resolución demandada desconoce el núcleo esencial de la autonomía territorial al desplazar las competencias que la Constitución y la ley asignan a las autoridades locales en materia de ordenamiento del suelo. No solo se afecta la función regulatoria que corresponde a los concejos municipales (artículo 313 numeral 7 de la Constitución), sino también la función de planeación a cargo de los alcaldes (artículos 311 y 315 de la Constitución) y las competencias de coordinación y desarrollo territorial de los departamentos (artículos 298, 300, 303 y 305 de la Constitución).

Mientras la Constitución garantiza a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias y ejercer sus competencias bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículos 287 y 288), la Resolución 330 impone desde el nivel central un régimen cerrado de usos, prohibiciones y condiciones de aprovechamiento que priva a las autoridades locales de cualquier margen de decisión.

Mientras la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, y la Ley 388 de 1997, artículos 11 a 15, confieren a los municipios la adopción de planes de ordenamiento territorial como instrumentos básicos para clasificar el suelo y definir sus usos, la Resolución 330 sustituye esa reserva municipal con un reglamento paralelo emanado del Ministerio de Agricultura y la UPRA.

La Corte Constitucional ha sido clara: *“La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: por una parte, tiene en cuenta **la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social**[24] y, por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*[25]. *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**[26]. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad*[27], *previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades”* (Sentencia C-138 de 2020). En esta decisión también precisó que escapa a la competencia del legislador y de cualquier otra autoridad definir directamente los usos del suelo o introducir modificaciones a los planes de ordenamiento territorial.

En abierta contradicción con este marco superior, la Resolución 330 de 2025 impuso catálogos exhaustivos de usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos, además de instrucciones sobre cómo debían incorporarse en los planes de ordenamiento territorial. Con ello, lo que debían ser lineamientos generales se transformó en reglas rígidas de obligatorio cumplimiento, rompiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El resultado es un vaciamiento material de la autonomía territorial: las determinantes abstractas se convirtieron en un reglamento urbanístico paralelo para 11.381,09 hectáreas para el municipio de Fredonia y 3.498,43 hectáreas para el municipio de Venecia; los concejos fueron privados de su competencia constitucional; los alcaldes quedaron reducidos a meros ejecutores; y el departamento fue marginado de su rol de coordinación. La violación es directa, patente y continuada.

(ii) Vulneración del derecho de propiedad y de la libertad económica:

La Resolución 330 de 2025 desconoce derechos constitucionales de rango superior, entre ellos la propiedad (artículo 58 de la Constitución), la libertad económica y la iniciativa privada (artículo 333), la facultad de intervención del Estado en la economía únicamente por mandato de la ley y bajo criterios de equidad, sostenibilidad y participación (artículo 334), así como el principio de igualdad frente a las cargas públicas (artículo 90).

El acto demandado desborda este marco superior al crear, por vía administrativa, un régimen uniforme que prohíbe, condiciona o restringe actividades agroindustriales, mineras, turísticas, energéticas y de servicios que resultaban lícitas. No existe habilitación legal que autorice al Ministerio de Agricultura y a la UPRA a sustituir las competencias municipales para definir los usos del suelo ni para imponer un régimen prohibitivo residual que anule la posibilidad de emprender actividades lícitas, incluso aquellas que, en ausencia de norma local expresa, los particulares podían desarrollar en ejercicio de su libertad económica.

Al hacerlo, la resolución vulnera el núcleo esencial del derecho de propiedad, en cuanto priva a los titulares de predios de la facultad básica de escoger entre diferentes formas de aprovechamiento económico, restringiéndolos exclusivamente a actividades agroalimentarias. También lesiona de manera grave la libertad económica y la iniciativa privada, al impedir el desarrollo de proyectos legítimos de carácter turístico, energético, minero, de servicios o agroindustrial. Se trata de una carga especial y desproporcionada impuesta a un grupo limitado de propietarios, sin compensación ni medidas de transición, que rompe la igualdad frente a las cargas públicas.

La afectación no es abstracta: más de 13.000 hectáreas han quedado sometidas a un régimen restrictivo que paraliza o inviabiliza múltiples actividades económicas, con consecuencias irreversibles para la inversión, el empleo y el desarrollo regional. La infracción al orden superior es directa y patente, lo que satisface plenamente el presupuesto del artículo 231 del CPACA para decretar la suspensión provisional del acto demandado.

7.2.3 Expedición irregular: vicios sustanciales en la formación del acto administrativo:

La Resolución 330 de 2025 presenta graves vicios de expedición irregular que justifican su suspensión inmediata:

En primer lugar, la Resolución 330 de 2025 fue adoptada sin que existiera el reglamento o procedimiento previo exigido por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que ordena al Departamento Nacional de Planeación definir los criterios y lineamientos para la declaratoria de las APPA. Aunque el Gobierno publicó un proyecto de decreto, este no ha sido expedido. En consecuencia, el Ministerio de Agricultura actuó sin la habilitación reglamentaria que el legislador estableció como condición expresa de su competencia, lo cual configura un vicio de expedición irregular.

En segundo lugar, el acto desconoció el requisito legal de coordinación interinstitucional. El artículo 32 de la Ley 2294 exige que las declaratorias de APPA se adopten con la concurrencia de las autoridades nacionales y territoriales competentes, entre ellas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las corporaciones autónomas regionales y los entes territoriales afectados. Sin embargo, la Resolución 330 de 2025 fue expedida unilateralmente por el Ministerio de Agricultura, sin articularse con esas instancias ni con los concejos municipales y la gobernación, lo que constituye una infracción directa de la ley.

En tercer lugar, la expedición adoleció de falta de participación democrática. La participación ciudadana no se canalizó a través de los espacios institucionales de deliberación que la Constitución y la Ley 388 de 1997 reconocen como expresión de la democracia representativa -concejos municipales, alcaldes y la gobernación-. Por el contrario, se limitó a comentarios dispersos y a reuniones de socialización con algunos grupos poblacionales, lo cual no satisface el estándar de participación efectiva en decisiones que modifican el régimen de usos del suelo y afectan derechos constitucionales.

En cuarto lugar, la decisión se sustentó en una figura carente de soporte legal: la denominada “ZPPA”, creada mediante Resolución 377 de 2024. Esta categoría no tiene reconocimiento en la Ley 388 de 1997 ni en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por lo que carece de todo sustento normativo. A pesar de ello, fue utilizada como antecedente y base justificativa para la declaratoria del APPA, trasladando a un acto irregular los vicios de origen de la figura inexistente. De esta manera, la Resolución 330 de 2025 se construyó sobre un referente que el legislador nunca previó, lo que agrava su falta de validez y refuerza la causal de nulidad por expedición irregular.

En quinto lugar, la expedición de la resolución desconoció el principio de sostenibilidad fiscal, pues no se realizó un estudio de impacto económico y fiscal que valorara las consecuencias de limitar más del 50% del suelo de los municipios de Fredonia y Venecia a áreas de producción de alimentos. Esta omisión vulnera los criterios de razonabilidad económica exigidos por el artículo 334 constitucional y desconoce las obligaciones de análisis de impacto normativo previstas en el Decreto 1081 de 2015, aplicables a todos los actos administrativos de carácter general. La ausencia de esta evaluación implica que la medida se adoptó sin sustento técnico sobre sus efectos presupuestales y sociales, lo cual refuerza el vicio de expedición irregular.

7.3 Verificación del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora* como condiciones de procedencia de la medida:

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

En el presente caso se cumple con el criterio de apariencia de buen derecho exigido por el artículo 231 del CPACA. La confrontación directa entre la Resolución 330 de 2025 y las normas constitucionales y legales evidencia una infracción *prima facie* manifiesta, suficiente para sustentar la procedencia de la medida cautelar.

- (i) El acto acusado, junto con su Documento Técnico y anexos, establece un régimen cerrado de usos del suelo -con prohibición residual, plan de acción obligatorio y sistema de seguimiento- que sustituye las competencias propias de los concejos municipales y alcaldes en materia de planeación.

(ii) Estas disposiciones contrarían abiertamente los artículos 311 y 313.7 de la Constitución, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 y los artículos 1 a 8, 12 y 15 de la Ley 388 de 1997, que consagran la función de reglamentar usos del suelo como competencia propia de los municipios.

(iii) La expedición irregular está ampliamente acreditada, entre otras falencias, se destacan: la inexistencia del procedimiento previo ordenado por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; la inobservancia del requisito legal de coordinación interinstitucional; la ausencia de participación democrática y el rechazo injustificado de observaciones ciudadanas; el apoyo en la figura inexistente de la ZPPA de la Resolución 377 de 2024; y la omisión del estudio de impacto económico y fiscal exigido por el principio de sostenibilidad.

La doctrina y la jurisprudencia han precisado que el *fumus boni iuris* no exige un examen de fondo ni la plena acreditación de la violación, sino la verificación de que existen argumentos jurídicos razonables. Basta la confrontación objetiva entre el acto acusado y las normas superiores para acreditar la apariencia de infracción, lo cual ocurre de manera patente en este caso.

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

También se satisface el requisito de peligro en la demora, en la medida en que la vigencia del acto acusado genera un daño inmediato, progresivo e irreparable:

- (i) Obliga a las autoridades de licenciamiento y planeación a verificar el cumplimiento de un régimen restrictivo, limitando proyectos en los municipios de Fredonia y Venecia.
- (ii) Lesiona derechos adquiridos y expectativas legítimas de propietarios y particulares que desarrollan actividades lícitas bajo los PBOT y EOT vigentes, al imponer restricciones sin compensación ni periodo de transición.
- (iii) Sustituye la planeación democrática local al desplazar al concejo municipal, alcalde y gobernador, configurando un vaciamiento de la autonomía territorial.
- (iv) Genera efectos irreversibles sobre inversiones, proyectos, licencias y aprovechamientos económicos, cuya reversión implicaría un alto costo social y financiero.
- (v) Impone cargas desproporcionadas a un grupo reducido de propietarios, con riesgo de responsabilidad patrimonial del Estado.

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 este caso, el régimen impuesto por la Resolución 330 de 2025 constituye un ejemplo claro de tales supuestos, lo que hace indispensable la suspensión provisional.

En conclusión, concurren de manera evidente los dos presupuestos centrales exigidos por el artículo 231 del CPACA: el *fumus boni iuris*, acreditado por la infracción *prima facie* de normas constitucionales y legales, y el *periculum in mora*, derivado de los efectos inmediatos, irreversibles y desproporcionados que

la resolución produce sobre la autonomía territorial, la propiedad privada y la libertad económica. La suspensión provisional se configura, entonces, como la única medida adecuada, necesaria y proporcional para preservar la supremacía del ordenamiento jurídico, garantizar la eficacia de la eventual sentencia de nulidad y evitar daños graves al interés público y a los derechos de los particulares.

7.4 Solicitud cautelar:

Con fundamento en los artículos 229, 230 y 231 del CPACA, solicito se decrete la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 330 de 2025 por la cual *"se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Fredonia y Venecia de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones"*, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 8 de octubre de 2025 de 2025, incluyendo el Documento Técnico de Soporte y sus anexos.

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 1º 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 330 de 2025, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 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 Tercera de esta Corporación, conforme al artículo 13 de su Reglamento Interno, modificado por el Acuerdo 434 de 2024. Dicho reglamento asigna a esta Sección el conocimiento de los procesos de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre materias agrarias, mineras o petroleras, así como de las controversias contractuales, de reparación directa, de las acciones de grupo y de las acciones populares relacionadas con la moralidad administrativa (Acuerdo 434 de 2024, artículo 13, numerales 1, 2, 4, 5, 12 y 13).

La materia objeto de esta demanda se inserta dentro de la especialidad agraria, razón por la cual, atendiendo al principio de especialización, corresponde que el proceso sea tramitado y decidido por la Sección Tercera 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/134Dk1h5TfvCVmh2Ls3pwqz-8uCELFrs0?usp=sharing>

Anexo 0	Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho y cédula del representante legal.
Anexo 1	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	Acuerdo Municipal No. 01 de 2000 PBOT Venencia.
Anexo 3	Decreto No. 341 de 2000, <i>“por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Fredonia”</i>
Anexo 4	Publicación en SUCOP proyecto normativo <i>“Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Fredonia y Venecia, de la región Suroeste del departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones”</i>
Anexo 5	Comentarios de la comunidad en el SUCOP incluyendo Gobernación de Antioquia, Corantioquia, Alcaldía de Fredonia
Anexo 6	Matriz de respuesta a los comentarios respecto del proyecto normativo que buscaba declarar las APPA en Fredonia y Venecia
Anexo 7	Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario Antioquia 2016 - 2019
Anexo 8.	Resolución 330 de 2025 junto con el Documento Técnico y los anexos omitidos en el Diario Oficial. Anexo 1. Anexo técnico de análisis de la frontera agrícola en la identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Fredonia y Venecia del Suroeste Antioqueño. Anexo 2. Análisis de Patrimonio determinante III y Turismo VI de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Fredonia y Venecia, Antioquia. Anexo 3. Análisis de infraestructura, bienes y servicios agropecuarios e infraestructura, determinante IV de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Fredonia y Venecia, Antioquia. Anexo 4. Estrategia de participación. Anexo 5. Cartografía.
Anexo 9.	Cartografía producción económica veredal -Venencia.
Anexo 10.	Cartografía extraída de ANM solicitudes mineras en Venecia y Fredonia
Anexo 11.	Cartografía extraída de ANM títulos mineros vigentes en Fredonia y Venecia.
Anexo 12	Municipio de Fredonia. Usos del suelo.
Anexo 12.1	Uso del suelo Fredonia, mapa

Anexo 12.2.	Uso del suelo Fredonia, mapa
Anexo 13	Municipio de Fredonia. Clasificación Agrícola.
Anexo 14	Derecho de petición radicado el 12 de noviembre al municipio de Venecia solicitando la información sobre la supuesta participación, coordinación efectiva e injerencia en la Resolución 330 de 2025, el Documento Técnico y los 4 anexos.
Anexo 15.	Derecho de petición radicado el 12 de noviembre al municipio de Fredonia solicitando la información sobre la supuesta participación, coordinación efectiva e injerencia en la Resolución 330 de 2025, el Documento Técnico y los 4 anexos.
Anexo 16	Derecho de petición radicado el 12 de noviembre ante el Diario Oficial, en el que se requirió los documentos adjuntos para la publicación la Resolución 330 de 2025, así como la constancia de su difusión oficial.
Anexo 17	Derecho de petición radicado el 12 de noviembre 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 330 de 2025, incluyendo actas de participación, observaciones recibidas y comunicaciones oficiales.
Anexo 18	Derecho de petición radicado el 12 de noviembre ante la UPRA, por medio del cual se requirió información sobre el proceso de delimitación y declaratoria de la Resolución 330 de 2025, junto con sus cuatro anexos y las constancias de participación y coordinación con el municipio de Fredonia y Venecia.
Anexo 19	Derecho de petición radicado el 12 de noviembre ante la Gobernación de Antioquia, solicitando información sobre las contradicciones y traslapes en los usos del suelo regulados por el MADR y la UPRA, la supuesta participación e impacto económico y de desarrollo de Antioquia por las APPA sin justificación técnica.
Anexo 20	Intervención del Departamento de Antioquia en la audiencia pública celebrada el 29 de septiembre de 2025, remitido a la Corte Constitucional mediante oficio del 1 de octubre de 2025
Anexo 21	Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario de Antioquia “Piensa en Grande 2016–2019”
Anexo 22	Plan Departamental de Extensión Agropecuaria De Antioquia “PDEA Antioquia 2024 - 2027”
Anexo 23	Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Antioquia.

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 330 de 2025. 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 330 de 2025, 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 Fredonia y Venecia 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 el ordenamiento municipal 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 330 de 2025 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 330 de 2025, 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 Fredonia y Venecia para que certifiquen:

- i. Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 377 de 2024 y 330 de 2025 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.
- ii. Si el Concejo discutió, votó o aprobó acuerdos municipales sobre dichas figuras, indicando número y fecha.
- iii. Que 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 Imprenta Nacional - Diario Oficial, para que certifique qué documentos le fueron remitidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con ocasión de la Resolución 330 del 8 de octubre de 2025, precisando si en el expediente de publicación se incluyeron los 5 anexos de la Resolución 330 de 2025, o únicamente el texto resolutivo, con número de folios.

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

- i. Las contradicciones y traslapes en los usos del suelo regulados por el MADR y la UPRA con los instrumentos normativos del departamento de Antioquia.
- ii. Los traslapes con las solicitudes mineras y títulos mineros.
- iii. Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 377 de 2024 y 330 de 2025 el Ministerio de Agricultura o la UPRA presentó ante la corporación 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:

- **Natalia Orozco Loaiza**, Alcaldesa del Municipio de Venecia (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 330 de 2025 y el PBOT vigente, en los términos señalados en los hechos de la presente acción. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** alcaldia@venecia-antioquia.gov.co y notificacionjudicial@venecia-antioquia.gov.co
- **Aldubar de Jesús Vanegas Marín**, Alcalde de Fredonia, 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 330 de 2025 y el EOT vigente, en los términos señalados en los hechos de la presente acción. despachoalcaldia@fredonia-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 330 de 2025, 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
- **Liliana María Taborda González**, Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia, quien declarará sobre los siguientes asuntos: la participación de la autoridad ambiental en la elaboración de la Resolución 330 de 2025, los criterios técnicos utilizados para la delimitación de las áreas declaradas bajo su supuesta participación según la UPRA en el Documento Técnico y las eventuales contradicciones con los determinantes ambientales del ordenamiento territorial. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** corant.notificacion@corantioquia.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:

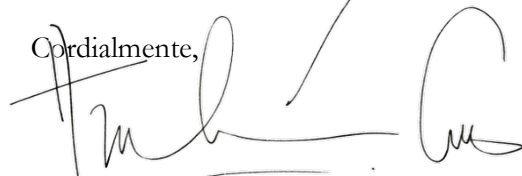
Dirección: Bogotá. Calle 94 Nro. 21-76.
Teléfono: 3001160643
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

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