

Bogotá D.C., 19 de diciembre de 2025

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN PRIMERA -Reparto-

E. S. D.

Asunto: Nulidad simple de la Resolución 393 de 2025 -APPA en el municipio de Nemocón- con solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos.

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

Cordial saludo.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, (en adelante FEDe. Colombia), organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de la **Resolución 393 de 2025**, *“Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Nemocón de la Provincia de Sabana Centro ubicado departamento de Cundinamarca 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
III.	NORMA DEMANDADA	4
3.1.	LA RESOLUCIÓN 393 DE 2025 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA LEGAL.....	10
3.1.1.	Norma habilitante: artículo 32 numeral 2 de la Ley 2294 de 2023 (PND).....	11
3.1.2.	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.	11
3.1.3.	La Resolución 393 de 2025 incurre en una extralimitación material de competencias.....	12
3.1.4.	La Resolución 393 de 2025 se extralimita al impartir obligaciones a las autoridades departamentales en detrimento de sus competencias constitucionales:.....	17
3.2.	INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE.	19
3.2.1	LA RESOLUCIÓN 393 de 2025 VULNERA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL:.....	22
3.2.2	LA RESOLUCIÓN 393 de 2025 DESCONOCE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA:	42
3.2.3	LA RESOLUCIÓN 393 de 2025 VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA:.....	50

3.2.3.1. Desconocimiento del régimen minero municipal de Nemocón y ausencia de coordinación institucional:	52
3.3. LA RESOLUCIÓN 393 DE 2025 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR.....	56
3.3.1. Inobservancia del requisito legal de coordinación con las autoridades competentes.	56
3.3.2. Expedición irregular por inexistencia del procedimiento previo que impone el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.	57
3.3.3. Expedición irregular por falta de participación efectiva y rechazo injustificado de las observaciones ciudadanas.....	59
3.3.4. Expedición irregular por falta de publicación del Documento Técnico y los anexos que hacen parte de la Resolución en el Diario Oficial.	64
3.3.5. La Resolución 393 de 2025 se sustenta en una figura sin fundamento legal y precluida en el tiempo: la ZPPA declarada mediante Resolución 507 de 2023.	66
IV. PRETENSIONES	69
V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR PROVISIONAL.....	70
5.2. Fundamentos de la suspensión provisional.	71
5.3 Verificación del <i>fumus boni iuris</i> y del <i>periculum in mora</i> como condiciones de procedencia de la medida:.....	74
5.4 Solicitud cautelar:.....	76
VI. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.	76
VII. PRUEBAS Y ANEXOS.....	76
VIII. NOTIFICACIONES	81

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 Dora Inés Rey Martínez o quien haga sus veces.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 introdujo un cambio estructural en el sistema de ordenamiento territorial en Colombia. Por primera vez se estableció un orden jerárquico de determinantes y se creó la figura de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), ubicándolas en un nivel 2 de prevalencia solo inferior a las determinantes ambientales. Este rediseño, en apariencia técnico, en realidad modificó la distribución del poder de decisión sobre el uso del suelo y abrió un espacio de tensión entre la Nación y los entes territoriales.

La demanda se dirige contra la Resolución 393 de 2025, mediante la cual el Ministerio de Agricultura declaró un APPA de 3.393,47 hectáreas (el 34,55% del territorio) en Nemocón, Cundinamarca. El acto impugnado no establece una determinante, sino que reglamenta los usos del suelo en principal, compatible, condicionado y prohibido, prohíbe expresamente suelo suburbano, expansión urbana y vivienda campestre, y subordina al municipio a parámetros técnicos definidos unilateralmente desde el nivel central. Más grave aún, impone cargas programáticas y presupuestales a la administración local, obligándola a modificar su estatuto tributario y a gestionar incentivos fiscales, desbordando la competencia del Ministerio.

Bajo la apariencia de declarar una “determinante”, el acto sustituye el Plan de Ordenamiento Territorial y vacía las competencias del concejo municipal, de la alcaldía y de la gobernación. La Resolución restringe libertades económicas, limita el derecho de propiedad, subordina al municipio y al departamento a parámetros definidos desde un documento técnico nacional.

El procedimiento participativo que se invoca como sustento del acto no cumple con los estándares mínimos de participación. La denominada “socialización para la apropiación” y la “difusión para la transparencia”, descritas en el documento técnico, no fueron ejercicios de concertación, sino simples espacios informativos orientados a presentar decisiones previamente adoptadas. Aunque se consignó la recepción de observaciones a través del SUCOP, la estructura normativa de la medida permaneció inalterada. El proceso, entonces, se limitó a una diligencia meramente formal, insuficiente para cumplir la exigencia de participación efectiva cuando se introducen restricciones sustantivas al desarrollo territorial municipal.

No se trata de un exceso aislado. La Resolución 393 de 2025 es el síntoma de una forma de regulación que erosiona el Estado descentralizado y democrático: actos administrativos sectoriales que, en nombre de la técnica, asumen decisiones reservadas a autoridades locales elegidas popularmente. Mantener un acto así en el ordenamiento no solo compromete la legalidad del caso concreto, sino que sienta un precedente capaz de desfigurar la autonomía territorial y de vaciar de contenido la confianza ciudadana en las instituciones.

En suma, el problema que aquí se plantea no es técnico, sino constitucional, la Nación no puede sustituir con resoluciones sectoriales lo que corresponde a los concejos municipales en materia de uso del suelo, desarrollo territorial y protección de la propiedad privada. Por esa razón, la nulidad integral de la Resolución 393 de 2025 es la única respuesta compatible con el modelo de Estado unitario descentralizado que la Constitución protege.

III. NORMA DEMANDADA

La Resolución 393 de 2025 “Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Nemocón de la Provincia de Sabana Centro ubicado departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones” expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, publicada en el Diario Oficial No. 53.309 del 19 de noviembre de 2025 (Anexo 1), que en su parte resolutive dispone:

“RESUELVE:

Artículo 1. Declaratoria. Declarar como Área de Protección para la Producción de Alimentos – APPA, en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 3.393,47 hectáreas para el municipio de Nemocón, ubicado en la provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca, 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), municipio de Nemocón”.

La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en el Anexo 2 del Documento Técnico de Soporte y será incorporada en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), de dominio de la UPR.

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

Parágrafo 2. Cuando 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, estudiará la necesidad de actualizar el Documento Técnico de Soporte y sus anexos. De configurarse los criterios técnicos, analizará la necesidad de modificar el respectivo polígono del APPA declarado, conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

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

Parágrafo. El departamento de Cundinamarca y el municipio de Nemocón, así como los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico-espaciales en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, conforme al parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

*Artículo 3. Autonomía de las entidades territoriales. El municipio de Nemocón, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, **reglamentará el uso del suelo considerando los objetivos de protección y restauración asociados a la producción de alimentos, detallados en los lineamientos y parámetros del Documento Técnico de Soporte y sus anexos**, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto 1077 de 2015).*

Artículo 4. Cumplimiento y control. Corresponde al municipio de Nemocón, en el marco de su autonomía y descentralización administrativa, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este acto administrativo y en sus instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT), y ejercer el control urbano.

Parágrafo. Corresponde a las autoridades competentes para la expedición de licencias urbanísticas en el municipio de Nemocón verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.

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.

Artículo 6. Garantía de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. La declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos – APPA respeta los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas conforme al marco legal vigente.

Parágrafo. En lo relativo a los trámites iniciados para la expedición de licencias urbanísticas, se aplicará lo establecido en el respectivo régimen de transición del Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

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

Artículo 8. Comunicación. Comunicar la presente resolución a la Alcaldía del municipio de Nemocón y a la Gobernación del departamento de Cundinamarca. Para efectos de los sistemas de información, comuníquese a las entidades competentes conforme a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los 14 NOV. 2025". (negrilla y subrayado fuera del texto)

En consecuencia, la presente demanda de nulidad se dirige contra la totalidad del acto administrativo, esto es, la Resolución 393 de 2025 y el Documento Técnico de la UPRA que se publicó junto con ella en el Diario Oficial No. 53.309 del 19 de noviembre de 2025. No obstante, debe advertirse que no se publicó en el Diario oficial el Documento Técnico ni los cuatro (4) anexos y solo se publicaron en la web de la entidad. En esa medida, también deben entenderse demandados, a saber:

- i. Documento técnico de soporte de la UPRA.
- ii. Documento y matriz de determinantes ambientales y detalle de la frontera agrícola.
- iii. Cartografía.
- iv. Detalle de los insumos cartográficos utilizados para la identificación de las APPA en Nemocón.

La inclusión de estos documentos es indispensable, en tanto se anexa a la Resolución 393 de 2025.

IV. ANTECEDENTES.

4.1. El 26 de diciembre de 2023, en Bogotá D.C., el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) expidió la Resolución 507 de 2023, mediante la cual identificó una denominada Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) en la provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca en los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Nemocón, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. (Anexo 2)

La Resolución 507 de 2023 fijó un plazo inicial de cuatro (4) meses para que el MADR declarara las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), con posibilidad de hasta dos prórrogas.

4.2. El 23 de abril de 2024, el MADR expidió la Resolución 109A de 2024, mediante la cual prorrogó por cuatro (4) meses el plazo anterior, es decir, hasta el 26 de agosto de 2024 (Anexo 3).

4.3. El 23 de agosto de 2024, el MADR expidió la Resolución 242 de 2024, mediante la cual otorgó una segunda prórroga por cuatro (4) meses adicionales, hasta el 26 de diciembre de 2024. Con estas dos resoluciones, el término máximo para declarar APPA se amplió ocho (8) meses, agotándose el plazo del 26 de diciembre de 2024 (Anexo 4).

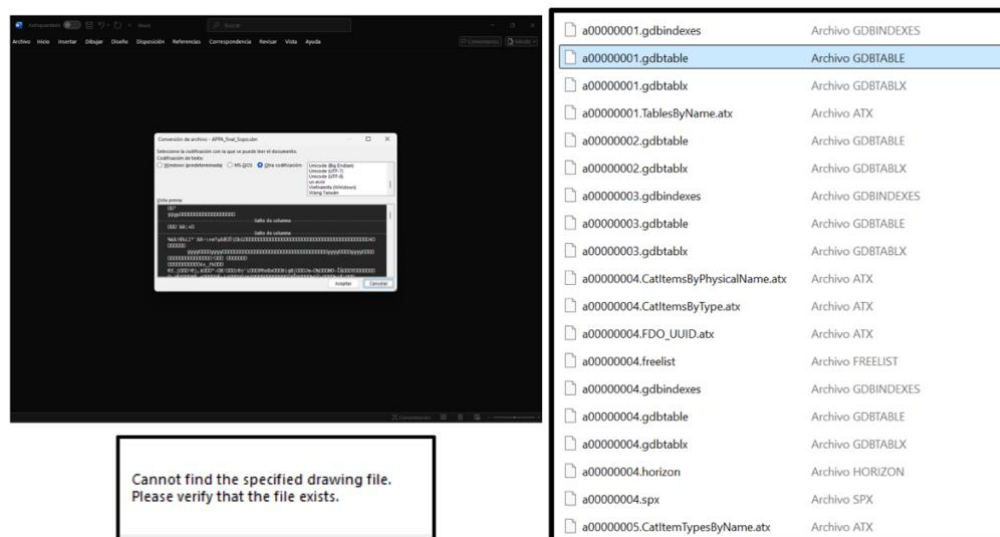
4.4. Extemporáneamente, el 31 de marzo de 2025 el MADR publicó en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) el proyecto de resolución para declarar un APPA en el municipio de Nemocón (Cundinamarca), con plazo de observaciones hasta el 30 de abril de 2025. Como anexos, se compartió el Documento Técnico de la UPRA (versión 1 del 14 de marzo de 2025), una memoria justificativa, un documento de consulta. (Anexo 5).

4.5 Durante el proceso 13 participantes presentaron comentarios, oponiéndose a su declaratoria. (Anexo 5.1). En sus observaciones advirtieron la imposibilidad de acceder completa y oportunamente a los documentos necesarios para comprender y formular opiniones informadas sobre la medida.

En particular, señalaron que la cartografía, insumo esencial para conocer la delimitación del área propuesta, no fue puesta a disposición desde el inicio del proceso, como correspondía y cuando finalmente fue publicada, se cargó en un archivo comprimido en formato ZIP ilegible, lo que hizo imposible su apertura y consulta.

*“No obstante, a pesar de que la cartografía, que debería haber estado disponible en el formato adecuado desde el inicio del proceso de consulta, **fue publicada de manera tardía, lo cierto es que se cargó en un archivo comprimido en formato ZIP ilegible. Esta deficiencia técnica no solo dificulta gravemente el acceso a la información relevante, sino que también obstruye la participación efectiva de los interesados en el proceso.** Para estos efectos, a continuación, se presentan las pruebas fotográficas que evidencian los errores técnicos evidenciados al intentar acceder a los archivos mencionados, mostrando el resultado que arrojaban los archivos al intentar ser abiertos”¹.*

¹ Primer comentario en SUCOP. Anónimo, Asunto: Comentarios al Borrador del proyecto de Resolución publicada el 31 de marzo de 2025.



4.6. La cartografía esencial para identificar la delimitación del área afectada, solo fue publicada el 3 de abril de 2025, es decir, varios días después de la divulgación del proyecto, como se demuestra a continuación:

Tema u objeto:	
"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Sopó de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"	
Competencia legal:	
artículos 208 de la Constitución Política de 1991, 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, los numerales 2, 3, y 25 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013, el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023"	
Origen de iniciativa:	
Iniciativa propia	
Documentos anexos:	
 APPA_Sopo.pdf	Fecha de mod.: 23 de abr. de 2025, 4:53 p.m.
 APPA_Sopo.zip	Fecha de mod.: 03 de abr. de 2025, 9:59 a.m.
 01_DocTecnico_APPA_Sopo_20250318 - FINAL_1 (1).pdf	Fecha de mod.: 31 de mar. de 2025, 8:17 p.m.
 20250325_MJ_APPA_SOPO_DOSPR.pdf	Fecha de mod.: 31 de mar. de 2025, 8:16 p.m.
 MEMORANDO_Sopo-2025-420-003380-3.pdf	Fecha de mod.: 31 de mar. de 2025, 8:16 p.m.
 Documento de consulta.pdf	Fecha de mod.: 31 de mar. de 2025, 8:15 p.m.

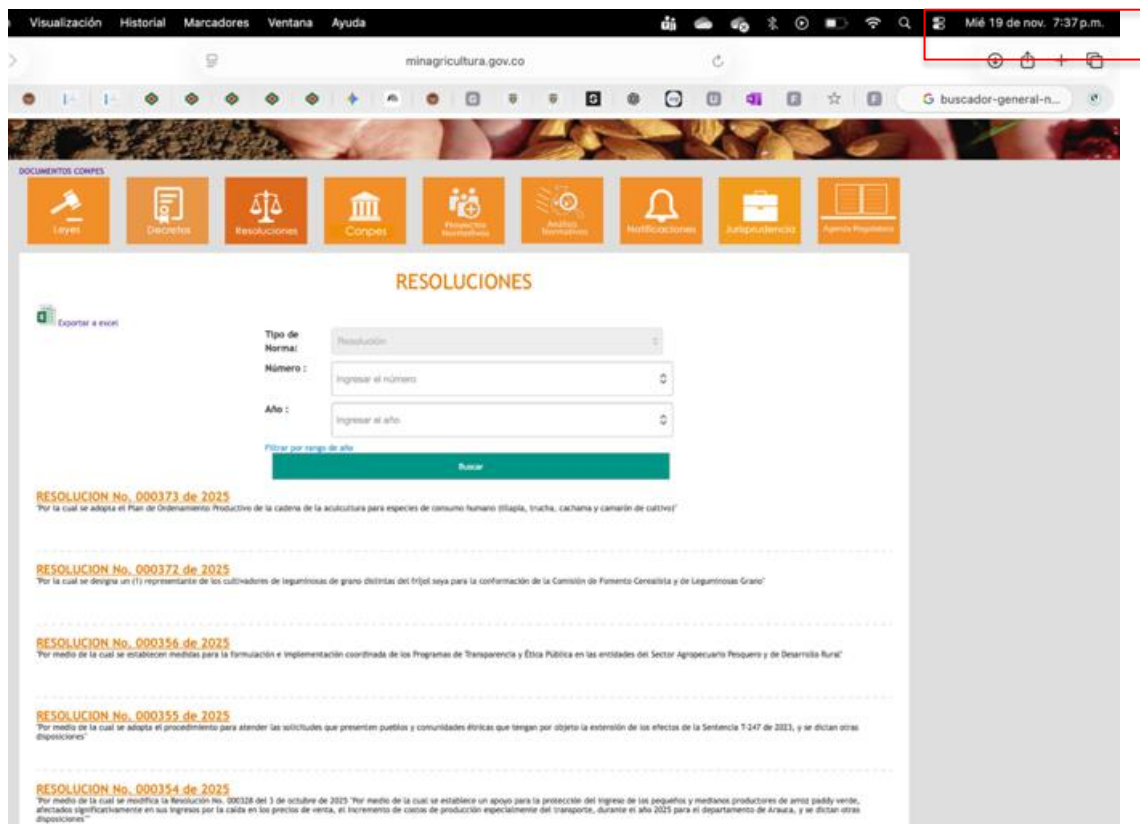
4.7. El 14 de noviembre de 2025 (día en que se expidió la resolución demandada), el MADR publicó en SUCOP la matriz de respuestas a las observaciones ciudadanas. La mayoría de las observaciones fueron rechazadas mediante respuestas genéricas que no resolvieron de fondo las inquietudes planteadas por la comunidad y la Alcaldía. Los pocos ajustes introducidos no corrigieron el trámite.

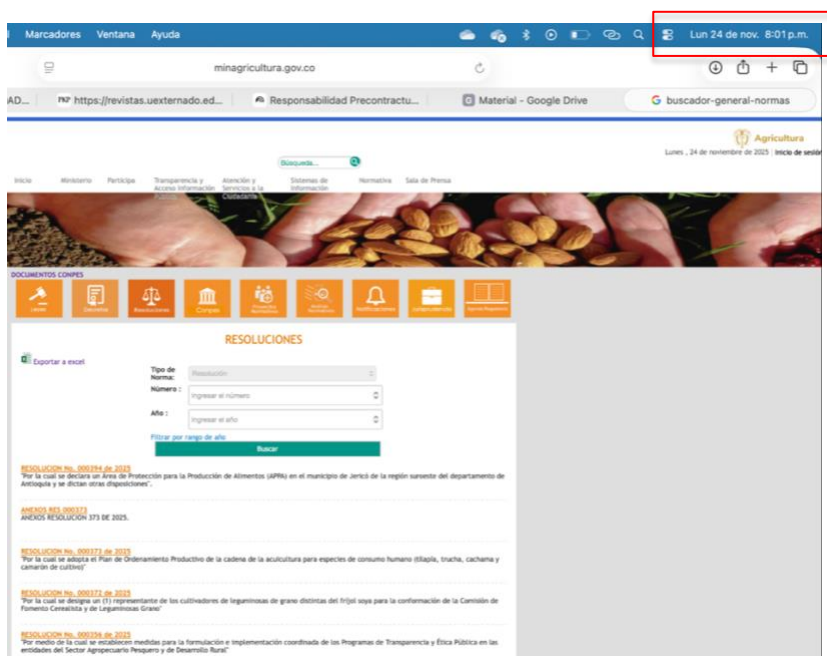
4.8. El 14 de noviembre de 2025 el MADR expidió la Resolución 393 de 2025 "Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Nemocón de la Provincia de Sabana Centro ubicado departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones" acto que no fue publicado ese mismo día en el Diario Oficial ni en la página web del Ministerio. (Anexo 6)

4.9. El 19 de noviembre de 2025, la Resolución 393 de 2025 apareció publicada en el Diario Oficial No. 53.309. No obstante, el Documento Técnico que contiene los usos del suelo regulados por la UPR y los tres (3) anexos no fueron publicados en dicho medio oficial: **(Anexos 7,8 y 9)**

1. Documento y matriz de determinantes ambientales y detalle de la frontera agrícola.
2. Cartografía.
3. Detalle de los insumos cartográficos utilizados para la identificación de las APPA en Nemocón.

4.10. El acceso público al Documento Técnico y sus tres anexos solo fue posible el 27 de noviembre de 2025, cuando el MADR finalmente los publicó en su página web, según consta en el registro del buscador de normas del Ministerio. Hasta esa fecha, la ciudadanía, la administración municipal y los terceros interesados no pudieron conocer los insumos técnicos básicos de la decisión como se demuestra con las siguientes imágenes:





4.11. Entre la versión socializada en SUCOP el 31 de marzo de 2025 y la versión que circuló tras la publicación de la resolución, el MADR y la UPRA realizaron modificaciones sustanciales al Documento Técnico. Lo más grave es que la versión final es del 19 de noviembre de 2025, lo que significa que fue elaborada y cargada con posterioridad a la expedición de la Resolución 393 de 2025, emitida el 14 de noviembre. Esto demuestra que el insumo técnico que soporta la decisión fue modificado después de firmado el acto administrativo y solo se hizo público casi dos semanas después. Esta situación constituye una vulneración directa del principio publicidad de los actos administrativos y del debido proceso configurando un vicio sustancial que compromete la validez del acto demandado.

En síntesis, el procedimiento adelantado por el MADR para la expedición de la Resolución 393 de 2025 estuvo marcado por actuaciones extemporáneas, deficiencias de publicidad, modificaciones no sometidas a participación ciudadana, incorporación irregular de suelos no rurales y contradicciones en torno a su vigencia. Estos antecedentes, narrados en orden cronológico, permiten ilustrar el contexto irregular en que se produjo el acto acusado y sustentan algunos de los vicios que se exponen a continuación.

V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL APLICABLE. VICIOS DE LA RESOLUCIÓN 393 DE 2025.

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

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

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

A continuación desarrollamos cada uno de los cargos:

5.1. LA RESOLUCIÓN 393 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 no se presume, se deriva únicamente 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 CPACA².

En el presente caso, aunque el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 facultó al MADR y a la UPRA únicamente para declarar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), bajo criterios técnicos y en coordinación con Ministerio de Ambiente y Ministerio de Vivienda, la Resolución 393 de 2025 desbordó ese marco al: (i) regular directamente los usos permitidos, restringidos y prohibidos en 3.393,47 hectáreas del municipio de Nemocón; (ii) imponer deberes al Departamento de Cundinamarca; y (iii) crear un plan de acción y un sistema de seguimiento que exceden por completo la simple declaratoria prevista en la ley.

Estas actuaciones trasladaron a la órbita nacional competencias que corresponden en forma exclusiva a las entidades territoriales. En efecto, la regulación de usos del suelo es una atribución propia de los concejos municipales (artículo 313.7 de la Constitución) la planeación territorial corresponde a los alcaldes como jefes de la administración local (artículo 315 de la Constitución), y el desarrollo regional y departamental es competencia de las asambleas departamentales y los gobernadores (artículos 300, 303 y 305 de la Constitución). Asimismo, la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 confieren a los municipios la facultad de reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales.

En contraste con este marco, la Resolución 393 de 2025 no se limitó a la declaratoria del APPA, sino que estableció un régimen cerrado de usos y condicionamientos que afecta actividades económicas en Nemocón, condicionó la actuación municipal al documento técnico de la UPRA y extendió obligaciones al departamento y a los municipios bajo su jurisdicción. Con ello, el MADR y la UPRA actuaron sin competencia material ni territorial, ejerciendo atribuciones que el legislador no les confirió.

En consecuencia, la Resolución 393 de 2025 incurre en un vicio manifiesto de incompetencia, lo que determina su nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

² 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.

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

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

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

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

(...)

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

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

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 regular directamente los usos del suelo³.

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

*“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.”*

³ Constitución artículos 311 y 313.7; LOOT artículo 29; Ley 388 artículos 8,10, 12,13,14,15)

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

“4) Del municipio: [...]”

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

De esta manera, el marco normativo es concluyente: 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 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^[49]; 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^[50]. Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades^[51], 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^[52] o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo^[53]. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial⁴.***

En contraste con ese marco, la Resolución 393 de 2025 no se limita a establecer parámetros técnicos o enunciativos, sino que regula de manera minuciosa los usos permitidos y prohibidos en **3.393,47 hectáreas** del territorio municipal de Nemocón, lo que equivale a el 34,55% del territorio. La reglamentación específica de los usos corresponde a las entidades territoriales, el MADR carecía de competencia para expedir un régimen cerrado de usos como el contenido en la Resolución 393 de 2025 y su Documento Técnico.

5.1.3. La Resolución 393 de 2025 incurre en una extralimitación material de competencias.

La Resolución 393 de 2025 anexó un Documento Técnico “Declaratoria de APPA municipio de Nemocón, Cundinamarca - UPR4, 2025”. Si bien el artículo 3 invoca de manera formal la autonomía municipal, en la práctica supedita la reglamentación local del uso del suelo a “los lineamientos y parámetros generales para la definición de restricciones en el documento técnico de soporte y sus anexos”. Con ello, la competencia constitucional del Concejo Municipal para determinar los usos del suelo queda desplazada por una

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039183>

regulación nacional que predefine actividades, restricciones y condiciones, vaciando de contenido la autonomía territorial en materia de ordenamiento.

El capítulo 8 del documento técnico demuestra que el MADR y la UPRA no se limitaron a declarar el APPA ni a trazar lineamientos, sino que regularon directamente el uso del suelo y condicionaron las actividades económicas, lo cual escapa a su competencia legal. En el **numeral** Error! Reference source not found. de esta demanda se desglosará y probará punto por punto el régimen cerrado operativo que el Municipio debe acatar sin margen de configuración. De manera preliminar, el Capítulo 8 regula:

- Usos principales (páginas 310-315)
- Usos complementarios de apoyo al sector agropecuario, agroindustria (páginas 315- 323)
- Usos condicionados (páginas 323 - 325)
- **Usos prohibidos: “No se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación que tiene este suelo para la actividad agropecuaria.”. (página 310)**

Imponer órdenes normativas como “solo se permitirán”, “no se permitirán”, “los municipios deberán”, “únicamente se permiten”, “se entenderá que están prohibidos”, constituyen regulación directa del uso del suelo y de las actividades económicas en Nemocón, e imponen al Municipio parámetros de localización, forma de implantación, escalas, intensidades, y prohibiciones generales.

Ello equivale a zonificar y regular usos del suelo, función que la Constitución, la Ley LOOT de 2011 y la Ley 388 reservan al Concejo Municipal mediante el POT, previa participación y concertación ambiental. La ley no habilitó al MADR ni a la UPRA para dictar esta regulación; su mandato se limitaba a declarar el APPA y a coordinar con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda la concurrencia de determinantes, para su adecuación y adopción por la autoridad municipal.

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

“En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los concejos municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales”⁵ (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Como se observa, la Corte Constitucional ha precisado que corresponde a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo y que cualquier intervención de otra autoridad debe limitarse a lineamientos generales. En este caso, no es el legislador quien limita las competencias locales, sino

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996.

entidades administrativas nacionales -el MADR y la UPRA- que asumieron funciones propias de los municipios, reduciéndolos a un rol meramente instrumental.

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; y (iii) imponer deberes operativos directos a las entidades territoriales.

El propio Documento Técnico lo confirma:

*“Que, en ese orden, **corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecer la zonificación y restricciones de uso de las APPA, para que los municipios, distritos, departamentos, actores públicos y privados los tengan en cuenta** en la implementación de proyectos, obras o actividades en territorio. Estas áreas deberán mantener su características y condiciones naturales, prevaleciendo en ellas las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas a lo largo del tiempo evitando su artificialización”.*

La Resolución refuerza ese desplazamiento al subordinar la actuación municipal al Documento Técnico en el artículo 3 de la Resolución demandada y prever instrumentos nacionales de seguimiento y evaluación en los artículos 5 y 7 de la Resolución demandada, que controlan la manera en que el municipio adopte tal cual los usos fijados por la UPRA.

Segundo, el MADR y la UPRA, además de definir los usos del suelo que las entidades territoriales deben adoptar, asumieron la competencia de crear e imponer la ruta y la oferta de programas que las entidades deberán desarrollar para implementar las APPA, sin competencia para ello.

En particular, el artículo 7 de la Resolución establece la creación de un Plan de Acción para la Producción de Alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), el cual será formulado por el Ministerio de Agricultura con base en los criterios de la UPRA y servirá como la hoja de ruta para las entidades del sector agropecuario:

“Artículo 7. Plan de acción para garantizar la producción de alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante lineamientos dirigidos a sus entidades adscritas y vinculadas, construirá, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con apoyo de la UPRA, un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, como instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios.”
(subrayado fuera del texto)

Con ello, el Ministerio de Agricultura se arroga la función de elaborar un Plan de Acción nacional obligatorio, imponiendo una hoja de ruta única para el Municipio, lo cual excede la simple declaratoria del APPA prevista en la Ley 2294. En lugar de dictar lineamientos generales, el Ministerio asume la dirección de la política local de ordenamiento y producción de alimentos.

⁶ UPRA (2025). Documento Técnico de Soporte-Declaratoria APPA municipio de Nemocón-Cundinamarca. página 38.

La Sección 10 del Documento Técnico de Soporte denominada “Etapas posteriores a la declaratoria”, revela con claridad una extralimitación de competencia por parte las entidades demandadas, en la medida en que, bajo la apariencia de orientaciones técnicas, impone obligaciones jurídicas directas, concretas y exigibles a la entidad territorial, sin habilitación legal expresa y en abierta sustitución de competencias propias del municipio y de su concejo. En efecto, dicho apartado no se limita a describir lineamientos generales o criterios de apoyo, sino que configura un verdadero régimen obligatorio de implementación, que condiciona el ejercicio de la autonomía territorial y redefine de manera imperativa la forma en que Nemocón debe ordenar su suelo, administrar sus finanzas, ejercer el control urbanístico y formular su planeación del desarrollo.

En primer lugar, el DTS ordena de manera inequívoca la modificación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) para incorporar las APPA como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2, con efectos jurídicos inmediatos y obligatorios. A partir de ello, se le prohíbe al municipio definir suelo urbano, de expansión urbana o categorías como suelo suburbano, vivienda campestre o centros poblados en las áreas declaradas como APPA, imponiendo así una restricción directa a la potestad constitucional y legal del municipio para reglamentar los usos del suelo a través del EOT y del Concejo Municipal. Adicionalmente, se exige que las APPA sean incorporadas en el componente estructural y estratégico del EOT como suelos de protección destinados exclusivamente a determinadas actividades productivas, se ordena priorizar normativamente la producción de alimentos en la reglamentación de usos y se imponen parámetros técnicos específicos como distancias mínimas de aislamiento y medidas de mitigación frente a usos colindantes que exceden cualquier noción de simple orientación y constituyen verdaderas reglas urbanísticas impuestas desde el nivel nacional.

En segundo término, el Documento Técnico impone obligaciones de carácter fiscal y tributario, al ordenar al municipio revisar y modificar su Estatuto de Rentas para introducir instrumentos económicos orientados a la protección del suelo productivo. En particular, se instruye al municipio a estudiar y aplicar tarifas diferenciales del impuesto predial para predios ubicados en APPA, tanto mediante beneficios tributarios para quienes desarrollen actividades de producción de alimentos, como mediante cargas agravadas para predios ociosos, subutilizados o destinados a usos restringidos o prohibidos. Estas directrices constituyen una injerencia directa en la potestad tributaria municipal, que la Constitución reserva a los concejos municipales dentro del marco de la ley, y que no puede ser condicionada ni dirigida por un documento técnico expedido por una entidad del orden nacional sin habilitación legal expresa.

Asimismo, el DTS traslada al municipio deberes específicos en materia de control urbanístico y predial, al imponerle la obligación de garantizar el respeto de la Unidad Agrícola Familiar y de condicionar la expedición de licencias urbanísticas al cumplimiento estricto de la declaratoria de APPA como norma de superior jerarquía. Con ello, el Ministerio y la UPRA no solo interfieren en funciones administrativas propias del municipio, sino que alteran el régimen de control del suelo y de licenciamiento urbanístico, sin que dichas obligaciones se encuentren previstas en la ley ni en la resolución que formalmente declara la APPA, sino únicamente en un documento técnico que carece de naturaleza normativa.

De igual manera, se impone al municipio la alineación obligatoria de su Plan de Desarrollo Municipal con la declaratoria de APPA, exigiendo que estas áreas sean incorporadas como objetivo estratégico, con programas específicos en materia de seguridad alimentaria, fortalecimiento de la agricultura

campesina, inversión pública, transferencia tecnológica y promoción de circuitos cortos de comercialización. Esta imposición desconoce que el Plan de Desarrollo es el resultado de un proceso político y democrático propio del ámbito local, sometido a la aprobación del concejo municipal, y no puede ser predeterminado por decisiones técnicas adoptadas por una autoridad nacional al margen del principio de autonomía territorial.

Finalmente, el Documento Técnico atribuye al municipio deberes en materia de gestión de infraestructura y servicios públicos, al establecer criterios obligatorios sobre localización de equipamientos, desarrollo de vías y provisión de servicios que, aunque se presentan como compatibles con la protección del suelo, condicionan de manera directa las decisiones locales sobre inversión pública y ordenamiento del territorio rural. En su conjunto, estas disposiciones demuestran que el MADR, a través del DTS de la UPRA, no se limitó a declarar una determinante de ordenamiento, sino que creó un verdadero paquete normativo de obligaciones territoriales, fiscales, urbanísticas y de planeación, sin competencia para ello y sin respaldo legal suficiente, vulnerando los principios de legalidad, reserva de ley, autonomía territorial y distribución constitucional de competencias, lo cual configura un vicio sustancial que justifica la declaratoria de nulidad del acto demandado.

Es tan manifiesta la extralimitación y usurpación de competencias que basta con citarlos para probar que lejos de cumplir con el mandato del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, están imponiendo una regulación unilateral en el municipio del Nemocón⁷:

⁷ UPRA (2025). Documento Técnico de Soporte-Declaratoria APPA municipio de Nemocón-Cundinamarca. página 337 y 338.

El municipio de Nemocón y la Gobernación de Cundinamarca deberán articular el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Departamental con las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como una determinante estratégica del desarrollo rural ligado al derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria, la protección y la preservación del suelo rural, el ordenamiento territorial, el desarrollo agrícola, la transformación productiva del campo y la convergencia de los territorios; entre otros. Para esto deberán:

- Incorporar las APPA en la visión de desarrollo municipal o como objetivo estratégico del desarrollo de sus territorios.
- Plantear objetivos y estrategias encaminados a la búsqueda de la garantía de la seguridad alimentaria, y al fortalecimiento de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en sus municipios.
- Incluir en el **Plan de Inversiones**, Programas y Proyectos Estratégicos los objetivos y las estrategias de protección, planeación, desarrollo y gestión de las APPA que fomenten entre otros:
 - La promoción de acciones de investigación y transferencia de tecnología apropiada para mejorar las formas de producción existentes y potenciales priorizados, con el propósito de incrementar la productividad y la competitividad. Lo anterior, con el apoyo de Agrosavia, el ICA, centros de investigación, universidades, entre otros.
 - La identificación e incorporación de oportunidades del mercado de productos agropecuarios prioritarios de la CISAN y otros alimentos, de acuerdo con las costumbres y la cultura local, y que hayan sido identificados para la declaratoria de las APPA.

Página | 363

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Estas disposiciones evidencian 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.

Finalmente, se establece la obligación de realizar un monitoreo constante. El municipio, en coordinación con la UPRA y el Ministerio de Agricultura, debe evaluar cada cinco (5) años el impacto de la declaratoria mediante una batería de indicadores que miden la disponibilidad de alimentos, la informalidad de la tierra y la variación de precios del suelo, entre otros. En consecuencia, la Resolución 393 de 2025 incurre en un vicio manifiesto de extralimitación material de competencias, configurando una causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

5.1.4. La Resolución 393 de 2025 se extralimita al impartir obligaciones a las autoridades departamentales en detrimento de sus competencias constitucionales:

La Resolución 393 de 2025, aunque fue presentada como un acto de alcance local dirigido al municipio de Nemocón, impuso deberes al departamento de Cundinamarca, excediendo de manera manifiesta la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De este modo, un acto que debía circunscribirse al ámbito municipal terminó transformándose en una regulación de alcance

departamental y subregional, en abierta contradicción con el reparto constitucional de funciones entre los distintos niveles territoriales.

El párrafo 1 del artículo 2 de la Resolución demandada señala que el departamento de Cundinamarca, junto con el municipio de Nemocón y otros agentes públicos y privados, deberán acatar con carácter obligatorio la determinante APPA como elemento de ordenamiento territorial:

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 el párrafo 1 del artículo 1° de la presente resolución.

Parágrafo. El departamento de Cundinamarca y el municipio de Nemocón, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Además, el Documento Técnico anexo a la Resolución establece que el departamento deberá incorporar las APPA en su Plan de Ordenamiento Departamental (POD), definir directrices sobre uso del suelo y suburbanización, y adoptar programas de intervención rural. Tales mandatos suponen funciones que la Constitución reserva a la Asamblea Departamental y al Gobernador:

El departamento de Cundinamarca, en la elaboración y formulación de su POD, deberá incorporar las APPA como elemento determinante del ordenamiento, en atención a lo definido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2024, para lo cual:

- *Las incluirán como elementos estratégicos de la formulación y concreción de su visión territorial.*
- *Las incorporaran en el Modelo de Ordenamiento Territorial Departamental como una directriz departamental relacionada con los suelos de protección.*
- *Definirán directrices para la protección, ocupación y uso de los suelos APPA, con el fin de mantenerlos y preservarlos en el tiempo para el desarrollo de la actividad agrícola y el uso eficiente del suelo rural agropecuario.*
- *Establecerán directrices para la definición y ocupación de las áreas de categorías de desarrollo restringido, con el propósito de evitar o reducir las presiones que ejerce la suburbanización en los suelos agrícolas (APPA) y, de esta manera, evitar su pérdida o su transformación hacia el desarrollo de otras actividades diferentes.*
- *Definirán planes, programas y proyectos de intervención y mejoramiento rural que coadyuven en la consolidación de las APPA.*
- *Definirán directrices para la adecuada incorporación de las APPA en los POT (POT, PBOT y EOT) de los municipios de su ámbito territorial⁸.*

Estas disposiciones desconocen el marco constitucional sobre competencias departamentales:

⁸ Sección 10.1.4.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS) de la UPRA para Nemocón, titulado "Incorporación de la APPA en los POD", la frase se completa con las siguientes seis (6) obligaciones específicas para el Departamento

- El artículo 298 reconoce que los departamentos gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social en su territorio.
- El artículo 300 asigna a las Asambleas Departamentales la competencia para expedir normas en materia de planeación y desarrollo regional.
- El artículo 303 define al Gobernador como jefe de la administración seccional y representante legal del departamento.
- El artículo 305 le otorga funciones de dirección del desarrollo departamental, coordinación con los municipios y presentación de planes de desarrollo y ordenamiento ante la Asamblea.

Al supeditar el ejercicio de estas competencias a un documento técnico elaborado por la UPRA, la Resolución 393 vacía de contenido la autonomía departamental y desconoce, además, los principios de descentralización y autonomía territorial previstos en los artículos 1, 287 y 288 de la Constitución. Lo anterior resulta más grave si se considera que ni la Gobernación de Cundinamarca ni la Asamblea Departamental fueron convocadas, informadas o consultadas para la delimitación de las APPA.

La imposición unilateral de estas obligaciones constituye una extralimitación manifiesta del MADR. Bajo la apariencia de un acto local, la Resolución 393 creó un régimen de ordenamiento territorial de alcance departamental y subregional, sin competencia expresa ni legitimidad democrática, configurando un vicio autónomo de nulidad por violación del principio de legalidad, conforme al artículo 137 del CPACA.

5.2. INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA 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 mismas⁹. En el asunto de la referencia, las tres hipótesis concurren, lo que hace aún más ostensible la infracción.

El marco constitucional y legal aplicable al presente asunto se encuentra claramente delimitado y no ofrece margen de ambigüedad:

NORMA	CONTENIDO
Constitución	Artículo 287, que reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses. Artículo 288 que ordena que la distribución de competencias se realice bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica que la Nación fija lineamientos

⁹ 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.

	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.
Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT)	Artículo 29, que precisa que a los municipios 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.

La Resolución 393 de 2025 desconoce de manera directa y manifiesta ese marco constitucional y legal, incurriendo en falta de aplicación e interpretación errónea:

En primer lugar, el MADR omitió, de manera manifiesta, aplicar el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el cual prevé que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, definirá 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 y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

El tenor literal de la disposición es inequívoco; la creación de las APPA debe estar precedida por mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales, de manera que las determinantes se ajusten y se incorporen en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) según las realidades locales. No obstante, el MADR, al expedir la Resolución 393 de 2025, omitió aplicar dicho mandato normativo, pues: **(i)** El procedimiento no existe y **(ii)** La decisión y delimitación se adoptó de manera unilateral, imponiendo restricciones y condiciones de uso del suelo en Nemocón sin participación de la entidad territorial.

En segundo lugar, el MADR y la UPRA dieron al artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 un alcance más amplio del que realmente tiene, entendiendo que puede imponer restricciones detalladas de usos en todo tipo de suelos y además interpretan erróneamente que el numeral 2 los faculta para prohibir usos del suelo y con ello actividades económicas autorizadas por el municipio y emprendidas por los ciudadanos. Tal entendimiento desfigura el sentido de la norma, que fue concebida para proteger suelos de vocación agroalimentaria, no para desconocer la planificación local, ni las libertades ciudadanas.

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294, en efecto, establece que las APPA serán declaradas por el MADR y la UPRA, y que son, a su vez, una determinante del ordenamiento territorial. No obstante, de dicho artículo no se desprende facultad alguna para que estas entidades procedan a una zonificación de tal magnitud sobre el territorio municipal, menos aún para imponer y prohibir los usos del suelo. Si bien el legislador dentro del modelo de Estado unitario puede imponer determinantes, directrices o

lineamientos a los municipios en materia de ordenamiento territorial, lo que no está permitido es que la autoridad nacional vacíe de contenido la competencia constitucional de las entidades territoriales.

La Resolución 393 de 2025 al declarar las APPA en Nemocón despoja al Concejo Municipal de su atribución constitucional de reglamentar los usos del suelo (artículos 311 y 313 constitucionales), reduciéndolo a un mero receptor de decisiones tomadas unilateralmente por el nivel central. Así, se desconocen los principios de autonomía, coordinación y concurrencia que rigen la distribución de competencias entre Nación y territorio (artículos 288, 287 y 311 de la Constitución), sustituyendo un modelo de ordenamiento participativo y descentralizado por un esquema vertical y centralista.

Además, la infracción es manifiesta porque la Ley 388 de 1997 (artículos 1 a 8), junto con la LOOT (Ley 1454 de 2011, artículo 29), establecen que el ordenamiento territorial es una función pública de competencia municipal que debe ejercerse en armonía con las particularidades locales, garantizando la función social y ecológica de la propiedad, la participación democrática y el interés común. La Resolución desconoce este marco, bloqueando el ejercicio de la acción urbanística municipal (clasificación del suelo, definición de usos, adopción del POT) y trasladando tales competencias al MADR y a la UPRA, que incluso se reservan en el artículo 7 de la Resolución la potestad de realizar planes de seguimiento y control sobre los municipios para verificar la adopción de los usos del suelo fijados en numeral 8 del documento técnico.

En conclusión, la Resolución 393 de 2025 constituye un acto administrativo abiertamente contrario al ordenamiento constitucional y legal colombiano. 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 exclusiva 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.

5.2.1 LA RESOLUCIÓN 393 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”**¹⁰

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.

¹⁰ 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.**¹¹

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”**¹².

Contrario a lo anterior y en infracción de las normas en que debería fundarse, el artículo 4 de la Resolución 393 de 2025 dispone expresamente lo siguiente:

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

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹² 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 393 de 2025 que reguló el desarrollo y los usos del suelo de Nemocón, 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 393 de 2025 confirman que el municipio de Nemocón no participa 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.

La Alcaldía de Nemocón advirtió de manera expresa y reiterada que la declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), al incorporar una zonificación detallada que define usos principales, compatibles y restringidos, así como al condicionar de forma directa la localización de equipamientos públicos y el desarrollo de actividades económicas rurales, desbordó la competencia constitucional y legal del municipio para reglamentar los usos del suelo a través de su Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)¹³.

En sus comentarios dentro del SUCOP, el municipio alertó que la aplicación inmediata de la APPA, sin un régimen de transición ni reglas claras de armonización, genera una inseguridad jurídica significativa, en particular respecto de actividades preexistentes como la floricultura, que representa aproximadamente el veinte por ciento (20%) del empleo local, pues la zonificación impuesta podría conducir a que las autoridades ambientales se vean compelidas a negar permisos futuros de aprovechamiento de recursos naturales al considerar dichas actividades incompatibles con el uso principal definido por la APPA.

Asimismo, la Alcaldía señaló que la imposición de restricciones sobre equipamientos públicos esenciales en suelo rural condiciona de facto la capacidad municipal para planear y prestar servicios básicos, y que la ausencia de mecanismos de financiación y acompañamiento para la eventual actualización del EOT implica un desplazamiento material de la potestad del Concejo Municipal para definir y reglamentar los usos del suelo, vaciando el contenido del EOT como instrumento central de planeación territorial.¹⁴

Esta advertencia fue reforzada por la Gobernación de Cundinamarca, que cuestionó de manera directa la competencia del MADR para regular indirectamente los usos del suelo mediante una resolución ministerial. La Gobernación sostuvo que desconoce el reparto constitucional de competencias y afecta de manera directa la autonomía municipal, al imponer una predeterminación del suelo rural desde el nivel nacional sin el debido soporte reglamentario. Por tal razón, solicitó un ejercicio de concertación interinstitucional para la incorporación de la APPA en el ordenamiento territorial local, reconociendo expresamente que la definición y reglamentación de los usos del suelo corresponde al Concejo Municipal. Sin embargo, estas advertencias fueron expresamente rechazadas por el MADR, que insistió en la existencia de una competencia legal directa y en el carácter de norma de superior jerarquía de la APPA.

5.2.1.1. Ausencia de coordinación con la información oficial de los municipios para declarar las APPA:

La gravedad de imponer que el uso principal del suelo rural en Nemocón debe orientarse a la “producción de alimentos” es evidente, porque el propio Documento Técnico de Soporte de la UPR con base en IGAC (2012b y 2014) muestra que la vocación biofísica del territorio no corresponde a suelos predominantemente aptos para agricultura intensiva.

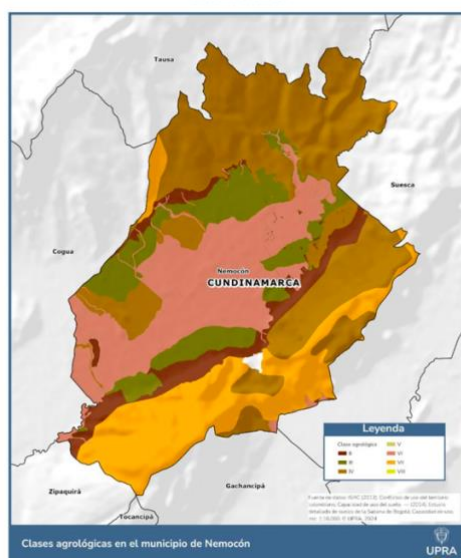
¹³ Comentario 24 y 25 en la matriz de respuesta de comentarios del SUCOP sobre el proyecto normativo APPA Nemocón.

¹⁴ Ibidem, comentario 9.

En la cartografía de clases agrológicas del municipio (Figura 22) se aprecia que la mayor parte del área se concentra en clases medias y altas de limitación, y no en suelos de alta aptitud; a su vez, la distribución cuantitativa por capacidad de uso (Figura 23 y Tabla 14) confirma que el municipio no registra suelos de Clase I y que su extensión total (9.836,50 ha) se reparte principalmente entre Clase IV (3.759,45 ha, 38,22%), Clase VI (2.289,38 ha, 23,27%) y Clase VII (1.808,34 ha, 18,38%).

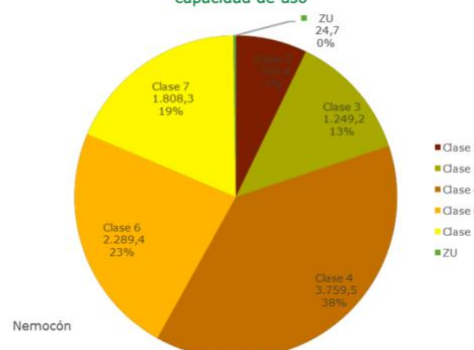
En contraste, las clases con mejores condiciones relativas para agricultura Clase II (705,41 ha, 7,17%) y Clase III (1.249,23 ha, 12,70%) son minoritarias, sumando en conjunto apenas el 19,87% del municipio, lo que evidencia que la base territorial disponible para una política de “priorización” agrícola estricta es limitada y no puede presentarse como la realidad dominante del suelo rural.

Figura 22. Ubicación de las clases agrológicas para el municipio de Nemocón, Cundinamarca



Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2012b y 2014).

Figura 23. Distribución de las tierras del municipio de Nemocón por su capacidad de uso



Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2012b y 2014).

Tabla 14. Distribución de las tierras del municipio de Nemocón por su capacidad de uso

Clase agrológica	Área (ha)	Porcentaje
Clase II	705,41	7,17
Clase III	1.249,23	12,70
Clase IV	3.759,45	38,22
Clase VI	2.289,38	23,27
Clase VII	1.808,34	18,38
Zonas Urbanas (ZU)	24,69	0,25
Total	9.836,50	100

Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2012b y 2014).

Esta estructura agrológica es técnicamente determinante para evaluar la razonabilidad y motivación de una declaratoria que pretende orientar el territorio a la producción de alimentos. En el mismo DTS se reconoce que, las clases V a VII son menos aptas para cultivos agrícolas, siendo más propias para usos como pastoreo extensivo o silvicultura bajo prácticas sostenibles. En Nemocón, el 79,87% del territorio se ubica en clases IV, VI y VII, precisamente aquellas que concentran restricciones severas o muy severas en aptitud y manejo;

La Tabla 15 detalla subclases que reflejan limitaciones específicas (por ejemplo, en Clase IV predominan unidades condicionadas por erosión y suelo 4es, pendiente y clima 4pc y humedad y suelo 4hs; y en Clase VII se concentra principalmente 7pc, lo cual refuerza que no se trata de tierras uniformemente idóneas para agricultura intensiva.

Tabla 15. Leyenda de capacidad de uso para los suelos de las clases identificadas en el municipio de Nemocon, Cundinamarca

Clase Agrologica	UC Capacidad	Área (ha)	Área (%)
II	2c	437,85	4,45
	2pc	267,55	2,72
II Total		705,41	7,17
III	3ps	3,37	0,03
	3s	1.245,86	12,67
III Total		1.249,23	12,70
IV	4es	1.823,35	18,54
	4hs	365,97	3,72
	4p	7,08	0,07
	4pc	1.127,57	11,46
	4s	119,27	1,21
	4sc	316,21	3,21
IV Total		3.759,45	38,22
VI	6h	871,20	8,86
	6hs	1.393,77	14,17
	6s	24,42	0,25
VI Total		2.289,38	23,27
VII	7e	6,95	0,07
	7p	98,78	1,00
	7pc	1.702,62	17,31
VII Total		1.808,34	18,38
ZU	ZU	24,69	0,25
Grand Total		9.836,50	100

Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2012b, 2014).

En esas condiciones, si el propio soporte técnico muestra que la mayor parte del municipio está constituida por suelos con limitaciones fuertes, la carga de motivación de la administración era explicar por qué, pese a esa realidad, resulta técnicamente consistente imponer una priorización de producción de alimentos como eje del uso rural; sin esa justificación, la declaratoria se vuelve contradictoria con su propio sustento fáctico y exhibe un déficit de motivación técnica que compromete la validez del acto.

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: Reglamentó los usos del suelo de Nemocon.

El Documento Técnico de la Resolución 393 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 Nemocon ya no pueden deliberar, crear nuevas categorías o flexibilizar condiciones. El concejo municipal de Nemocon no puede 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, el concejo municipal decide sobre la clasificación y reglamentación de usos del suelo, sino que se ven reducidos a ejecutar directrices. 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”. -
Subrayas fuera de texto-

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.

El Documento Técnico de Soporte (DTS) clasifica los usos en usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos. A continuación, se detallan los usos:

i) Usos principales

Estos usos representan la función primordial del APPA: la producción de alimentos para el consumo humano. Deben ser el uso predominante y mantenerse a lo largo del tiempo para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos.

Sector	Tipos de uso principal
Agrícola	Cultivos destinados a la alimentación humana (transitorios, semipermanentes y permanentes, como cereales, leguminosas, hortalizas, frutales).
	Confinados agrícolas (ej. hongos comestibles, viveros para propagación de semillas) destinados a la alimentación humana.
	Arreglos agroforestales (agrosilvícolas y agrosilvopastoriles) y especies arbóreas que producen frutos y semillas aprovechables para la alimentación humana,.
Pecuario	Pastoreo (pasturas naturales y mejoradas) destinado a la producción de carne y leche para consumo humano.
	Confinados o estabulación pecuaria destinados a la producción de alimentos (carne, leche, huevos).
	Zoocría destinada a la alimentación humana.
Acuícola y pesquero	Acuicultura y pesca artesanal destinadas al consumo humano,.

ii) Usos compatibles (uso de apoyo o complementario)

Corresponden a usos que no están destinados a la producción de alimentos para consumo humano, pero que mejoran la competitividad, la productividad del sector agropecuario y/o la calidad de vida del campesino.

Categoría	Tipos de uso compatible
Agropecuario no alimentario	Cultivos no destinados a la alimentación humana (ej. Materias primas, pastos y forrajes para alimentación animal).

	Confinados agrícolas no destinados a la alimentación humana (ej. Producción de flores, viveros de plantas ornamentales, follajes).
	Plantaciones forestales maderables con fines comerciales.
Servicios de apoyo	Servicios para la producción (distritos de riego, asistencia técnica).
	Servicios de almacenamiento y alistamiento (silos, bodegas, centros de acopio),.
	Servicios para la transformación (agroindustria para valor agregado y derivados no alimentarios o subproductos),.
Infraestructura básica	Redes de infraestructura vial y de servicios públicos (energía, gas, telecomunicaciones) en la medida que sirvan de soporte a la actividad agropecuaria y la población rural,.
Vivienda y Equipamientos	Vivienda rural dispersa (siempre y cuando esté asociada a la producción agropecuaria).
	Equipamientos de escala veredal (Salud, Educación, Bienestar social, Deportivo recreativo, Seguridad social).
Turismo	Agroturismo (actividades que se desarrollan en torno a lo agropecuario y complementan la economía campesina).

iii) Usos Condicionados

Son usos que no tienen relación con el sector agropecuario y que solo se permiten excepcionalmente, sujetos a limitaciones o condicionamientos específicos.

Categoría	Tipos de Uso Condicionado	Condiciones Clave
Turismo	Ecoturismo.	Solo se permiten actividades como senderismo o contemplación; las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas.
Hospedaje	Posadas turísticas.	Debe desarrollarse en la vivienda rural dispersa y no se permiten infraestructuras adicionales a las propias de la vivienda original.
Comercio	Comercio veredal.	Debe ser de bajo impacto, asociado a la vivienda rural dispersa, y el área destinada al comercio no puede ser mayor que el área de la vivienda.

iv) Usos prohibidos y restricciones implícitas

El DTS establece varias restricciones y prohibiciones que limitan las actividades que contravienen la vocación del APPA:

1. **Usos prohibidos:** no se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación de este suelo para la actividad agropecuaria y están prohibidos los usos que generen impacto negativo sobre la producción de alimentos y la preservación de las APPA.
2. **Desarrollo urbano y expansión:** en los procesos de revisión de instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, POT), no se podrá definir ni clasificar suelo urbano, de

expansión urbana, ni categorías de desarrollo restringido (vivienda campestre, centros poblados, suelo suburbano) sobre las áreas declaradas como APPA.

3. **Equipamientos de gran escala:** los equipamientos de cobertura superior a la veredal se permiten únicamente si ya existían a la entrada en vigencia de la declaratoria.
4. **Alojamiento turístico (ecoturismo):** las actividades complementarias de alojamiento asociadas al ecoturismo están prohibidas dentro del APPA.

5.2.1.1. Sustitución material de la competencia municipal mediante zonificación y prohibiciones permanentes de reclasificación del suelo

La Resolución 393 de 2025 vulnera el núcleo esencial de la autonomía territorial porque sustituyó materialmente la competencia constitucional del municipio de Nemocón para reglamentar los usos del suelo, competencia que la Constitución reconoce como elemento estructural del autogobierno local en los artículos 287 y 313 numeral 7. Las decisiones normativas y cartográficas redefinen directamente el modelo de ocupación, la clasificación del suelo y la vocación económica del territorio, desplazando al Concejo Municipal y vaciando el contenido del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) como instrumento de planeación.

Mientras el EOT vigente de Nemocón (Acuerdo 004 de 2015) configuró un régimen dinámico, en el que el suelo rural podía articularse con suelo suburbano, habilitar polígonos de expansión urbana, permitir vivienda campestre y prever reclasificaciones futuras dentro de los márgenes legales, el Documento Técnico de Soporte de la UPRA impone una prohibición absoluta y permanente de reclasificar dentro del polígono APPA cualquier porción del suelo rural como suelo urbano, de expansión urbana, suelo suburbano o de desarrollo restringido. Esto implica que el municipio no puede, en revisiones posteriores, llevar esas categorías hacia dentro del APPA, ni replicarlas en otras áreas del mismo polígono.

i) Equipamientos rurales:

El Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Nemocón, adoptado mediante Acuerdo 004 de 2015, estableció en su artículo 136 un sistema integral de equipamientos colectivos rurales definido como el conjunto de espacios y construcciones de uso público o privado, cuya función es la prestación de servicios que atienden y satisfacen las necesidades recreativas, culturales, de salud, de educación, de abastecimiento, y otras requeridas por la comunidad rural. Este sistema incluía equipamientos educativos de diversa magnitud desde escuelas rurales hasta centros de educación especial, equipamientos administrativos como subestaciones de policía, equipamientos recreativos y deportivos incluyendo polideportivos, equipamientos de apoyo a las actividades productivas como plantas de tratamiento, equipamientos de bienestar social como salones comunales, y equipamientos religiosos como parroquias. El artículo 137 del mismo Acuerdo contemplaba expresamente la "Destinación de suelos para equipamientos rurales", facultando al municipio para planificar la localización de nuevos equipamientos según las necesidades de la población rural.

Adicionalmente, el artículo 145 clasifica los usos institucionales o dotacionales en tres grupos según su cobertura e intensidad: el Grupo I de primera necesidad y cobertura local, el Grupo II que atiende la demanda de todo el municipio incluyendo escuelas, colegios, centros de educación superior, institutos

de capacitación técnica, clínicas, centros deportivos y polideportivos, y el Grupo III de cobertura regional que atiende demandas más allá de los límites municipales, como colegios y establecimientos de educación superior con más de quinientos estudiantes.

El Documento Técnico de Soporte reemplaza íntegramente este régimen municipal. Según consta en el numeral 8.2.1.3.1 del DTS, en suelo APPA **"para nuevos proyectos de equipamientos, únicamente se permiten aquellos que abarcan servicios de primera necesidad y cobertura veredal"**. El documento define expresamente que **"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"**.

El DTS establece textualmente: **"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"**. Esta disposición impide que el municipio autorice cualquier nuevo equipamiento educativo, recreativo, de salud o de bienestar social que exceda la cobertura veredal, aun cuando las necesidades de crecimiento demográfico o desarrollo social de la población rural así lo requieran. Un colegio de educación básica con cobertura municipal, un polideportivo que sirva a varias veredas, un centro de capacitación agropecuaria o una clínica rural quedan absolutamente prohibidos por mandato nacional, sin que el concejo municipal conserve margen alguno de decisión sobre la localización, tipo o escala de equipamientos que requiere su población.

ii) Usos agropecuarios.

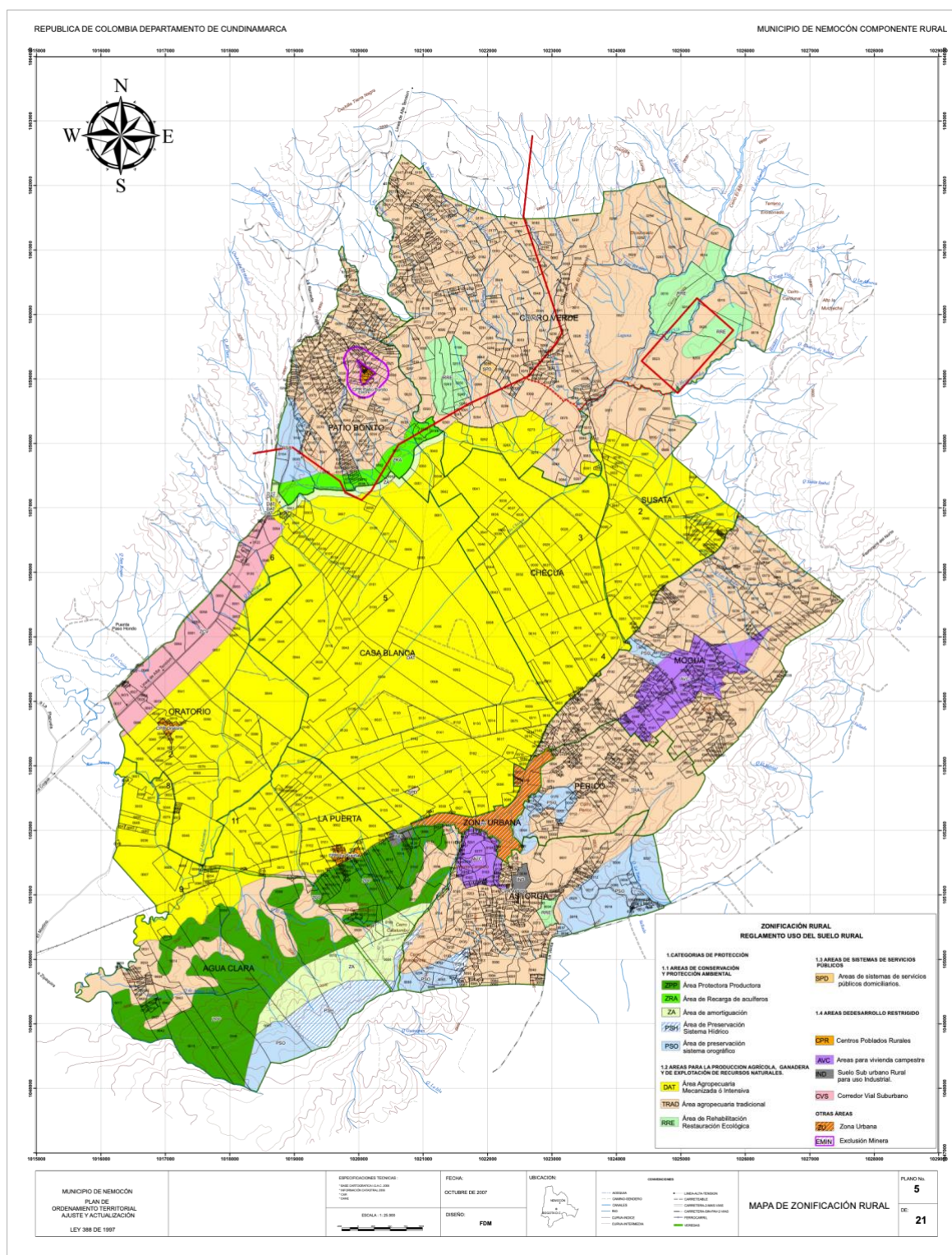
El artículo 139 del Acuerdo 004 de 2015 establece una clasificación técnica y detallada de los usos agropecuarios en el municipio de Nemocón, distinguiendo seis categorías con regímenes diferenciados:

- (i) Agricultura Tradicional, definida como el conjunto de prácticas de laboreo de la tierra que implican métodos manuales y uso de tracción animal y/o maquinaria con exigencia de dedicar mínimo el veinte por ciento del predio a uso forestal protector-productor;
- (ii) Agricultura Intensiva, caracterizada por "explotación intensiva de la tierra mediante la utilización de maquinaria, sistemas de riego, fertilización y control químico de plagas, mejoramiento genético" con exigencia de dedicar mínimo el diez por ciento del predio a uso forestal protector;
- (iii) Agricultura Intensiva bajo invernadero, definida como aquella que "implica la construcción de estructuras temporales para la generación de condiciones climáticas controladas" con índices de ocupación específicos 60% por ciento para invernaderos, 10% por ciento para barreras forestales, 30% para manejo ambiental y obligación de contar con plan de manejo ambiental para explotaciones mayores a una hectárea;
- (iv) Pecuario Confinado Intensivo, correspondiente a "actividades pecuarias que implican el confinamiento de animales con fines intensivos de producción, mediante la utilización de sistemas tecnificados" como galpones avícolas y porcícolas, con área cubierta máxima del veinte por ciento del predio y mínimo de diez por ciento para manejo ambiental; (v) Pecuario Confinado de baja intensidad, para actividades que "requieren el uso parcial o

- temporal de instalaciones para el confinamiento de animales, sin implicar producción intensiva" como caballerizas y perreras;
- (v) Agroindustria, definida como "la actividad de transformación de materias primas de origen agropecuario o forestal, en producto terminado" con límite de treinta hectáreas por explotación para cultivos bajo cubierta destinados a producción agroindustrial intensiva incluyendo flores. Esta zonificación municipal responde a criterios técnicos de capacidad agrológica, aptitud del suelo, disponibilidad hídrica, accesibilidad vial y equilibrio ambiental, distribuyendo las diferentes intensidades productivas en el territorio según las características biofísicas de cada zona.

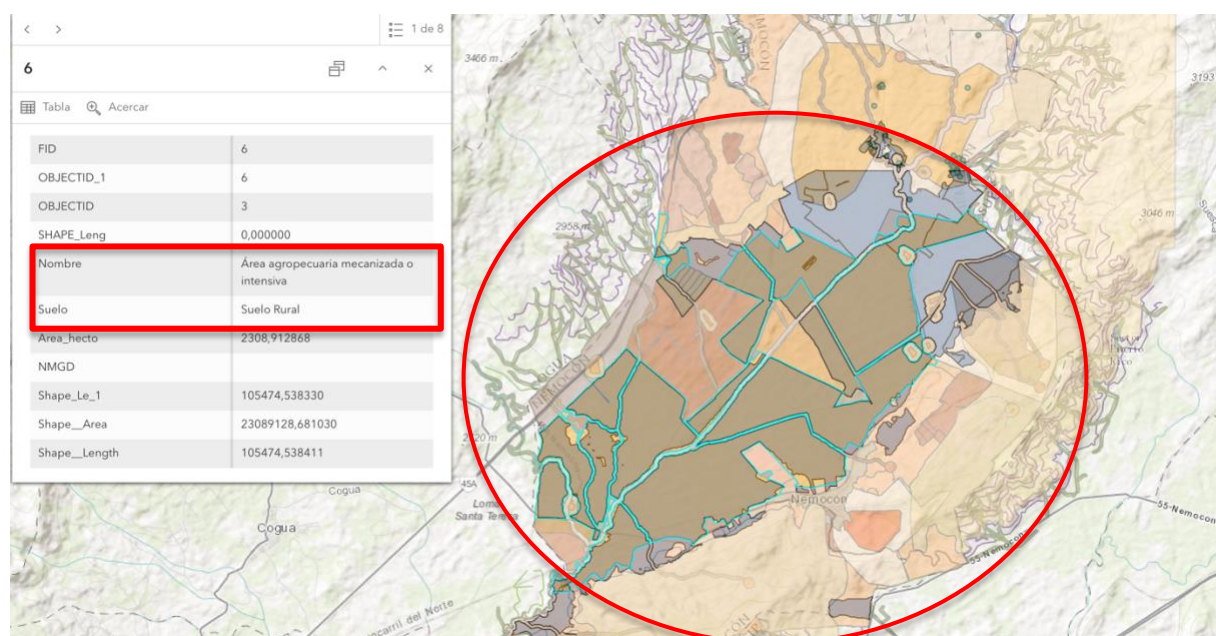


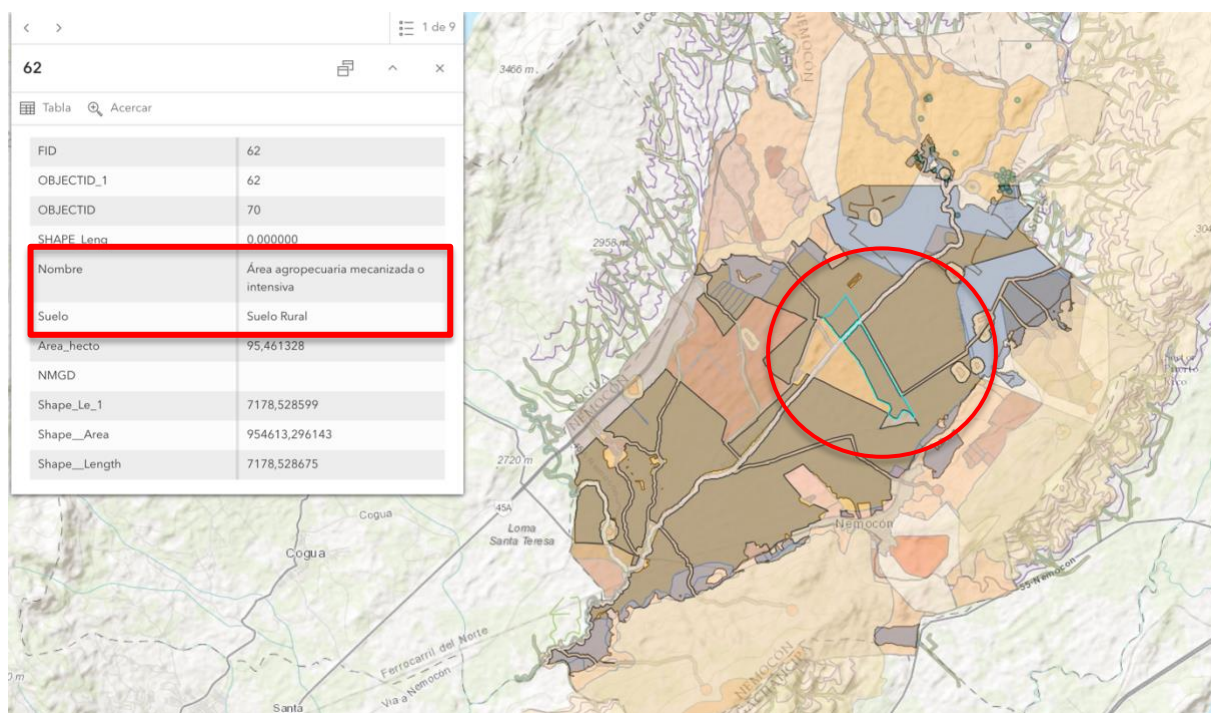
Fundación
para el Estado
de Derecho



El Documento Técnico de Soporte del APPA sustituye íntegramente esta zonificación técnica por una clasificación basada exclusivamente en el destino alimentario de la producción. El numeral 8.2.1.1.1 establece textualmente que **"los usos principales en las APPA corresponden a los usos agropecuarios destinados a la producción de alimentos para el consumo humano"** y añade que **"deberán ser el uso predominante y mantenerse a lo largo del tiempo, con el fin de preservar las características del suelo, garantizar su conservación, destinación como recurso natural y la consolidación efectiva de estas áreas; permitiendo la disponibilidad y el acceso a los alimentos de forma suficiente, oportuna y estable"**.

Como se observa en la siguiente imagen, el EOT de Nemocón había delimitado amplias áreas del suelo rural como área de actividad agropecuaria mecanizada o intensiva, permitiendo allí el desarrollo de usos agropecuarios tecnificados conforme a las reglas municipales. En la cartografía, estas áreas aparecen representadas en tonos café y naranja, correspondientes a las categorías de uso del suelo definidas por el EOT. Sin embargo, al superponer el polígono del APPA declarada por el Ministerio de Agricultura, identificada en color azul, se evidencia que una porción sustancial de dichas áreas agropecuarias intensivas quedó contenida dentro del ámbito del APPA:





La Tabla 104 del DTS clasifica los usos agrícolas principales únicamente como cultivos destinados a la alimentación humana (transitorios, semipermanentes y permanentes de especies dirigidas al consumo humano), "confinados agrícolas destinados a la alimentación humana", "arreglos agroforestales" y "especies arbóreas y forestales asociadas a la alimentación humana". La Tabla 105 clasifica similarmente los usos pecuarios principales exclusivamente como aquellos "destinados a la producción de alimentos para consumo humano". Los usos agropecuarios no destinados a la alimentación humana cultivos no alimentarios, confinados agrícolas no alimentarios, zootecnia no alimentaria, acuicultura no alimentaria, plantaciones forestales con fines comerciales quedan degradados a la categoría de usos compatibles según el numeral 8.2.1.2, quedando subordinados al uso principal alimentario.

Las entidades demandadas transformaron radicalmente la vocación productiva del suelo rural. Antes el municipio zonificaba su territorio rural distinguiendo áreas aptas para agricultura tradicional, agricultura intensiva, agricultura bajo invernadero, pecuario intensivo, pecuario de baja intensidad y agroindustria, según las características biofísicas de cada zona; ahora el Ministerio de Agricultura subordina todas estas modalidades productivas a un criterio único: el destino alimentario. La zonificación técnica municipal basada en aptitud del suelo y equilibrio territorial fue sustituida por una priorización nacional basada en política de seguridad alimentaria. Esta no es una orientación para que el municipio ajuste su EOT es una redefinición imperativa de la vocación productiva del suelo rural que el municipio debe adoptar sin margen de decisión.

iii) Vivienda campestre y rural.

El artículo 142 del Acuerdo 004 de 2015 reconoce y reglamenta cinco tipos de vivienda rural con regímenes jurídicos diferenciados: (1) Vivienda del Propietario o Rural Aislada, construida para habitación del propietario de predio rural unifamiliar, dotada de manera básica y autónoma; (2) Vivienda Campestre, correspondiente a "unidades habitacionales en predios rurales indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural", pudiendo ser unifamiliar o bifamiliar; (3) Vivienda Unifamiliar en suelo rural y rural suburbano localizada en áreas donde este uso tenga la categoría de principal, complementario o condicionado; (4) Vivienda Bifamiliar diseñada como unidad arquitectónica para albergar dos grupos familiares con dotación autónoma e independiente; y (5) Vivienda en conjuntos o agrupada, resultante de "proyectos concebidos bajo un mismo concepto urbanístico y arquitectónico, conformado por tres o más unidades de vivienda unifamiliar o bifamiliar, en el cual los bienes de uso público y de dominio privado están subordinados a un reglamento de propiedad horizontal", localizada en suelo rural suburbano.

Esta tipología responde a la diversidad socioeconómica de la población rural del municipio, reconociendo tanto la vivienda campesina tradicional como las modalidades de vivienda campestre. El artículo 148 del Acuerdo asigna a las Áreas de Actividad Vivienda Campestre un uso principal de vivienda, con usos compatibles de recreación pasiva, conservación de flora y ecoturismo, y usos condicionados de infraestructura de servicios públicos y comercio e institucional Grupo I. El Parágrafo Segundo del artículo 147 identifica tres polígonos específicos de vivienda campestre: Zona de Vivienda Campestre de Mogua, Zona de Vivienda Campestre de Agua Clara y Zonas de Vivienda Campestre de Salinas.

El Documento Técnico de Soporte del APPA elimina completamente la vivienda campestre del régimen de usos permitidos. El numeral 8.2.1.3.1 reconoce únicamente la "vivienda rural dispersa", definida como "la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera dispersa que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre; y, normalmente, está asociada como mínimo a una unidad agrícola familiar". La definición excluye expresamente las parcelaciones destinadas a vivienda campestre.

Los lineamientos para reglamentar el uso de vivienda rural dispersa establecen taxativamente: "La nueva vivienda rural dispersa en el suelo APPA, deberá ser parte de un área productiva agropecuaria"; "Su localización e implantación debe realizarse de forma dispersa, evitando la conformación de conglomerados o aglomeraciones"; "El desarrollo de las actividades propias de la vivienda rural dispersa debe complementar la actividad agrícola y pecuaria, la cual se constituye en la destinación principal del suelo APPA". Estas disposiciones prohíben cualquier modalidad de vivienda campestre, vivienda en conjuntos o vivienda agrupada. Una parcelación rural, expresamente autorizada por el EOT en las tres zonas de vivienda campestre identificadas cartográficamente, queda prohibida por el determinante nacional. Un proyecto de vivienda bifamiliar o de vivienda en agrupación, igualmente autorizado por el EOT según el artículo 142, resulta incompatible con el mandato de implantación dispersa y prohibición de conglomerados.

iv) Industria, agroindustria y minería.

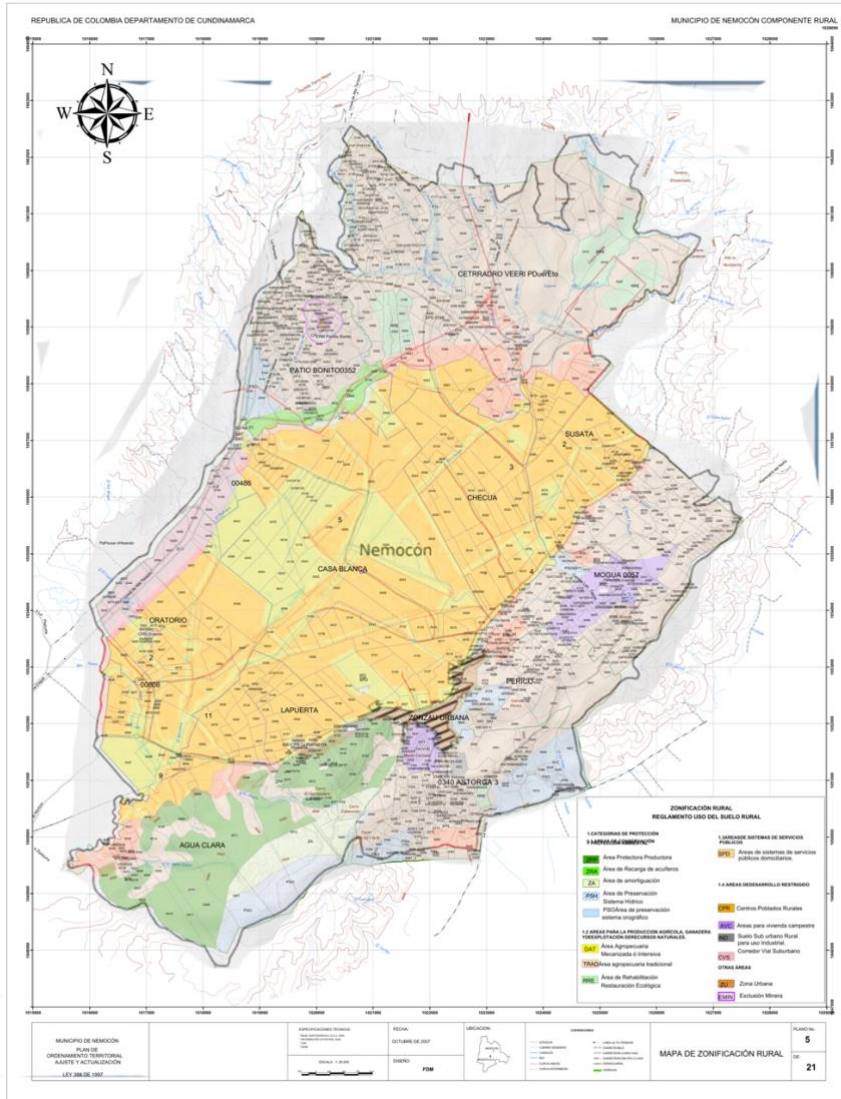
El artículo 141 del Acuerdo 004 de 2015 autoriza y reglamenta expresamente los usos industriales en el suelo rural suburbano del municipio, distinguiendo tres categorías: Industria Grupo I o industria artesanal de bajo impacto compatible con otros usos; Industria Grupo II o industria liviana a mediana de bajo impacto ambiental pero con restricciones de localización por su tamaño e impacto urbanístico; e Industria Grupo III o industria mediana a pesada de alto impacto ambiental con restricciones especiales de localización, aclarando expresamente que "la actividad minero industrial solo podrá desarrollar actividades industriales de alto impacto – industriales tipo III- relacionadas con la transformación de materiales de construcción y/o arcillas".

El artículo 139 numeral 6 define y autoriza la Agroindustria como la actividad de transformación de materias primas de origen agropecuario o forestal, en producto terminado caracterizada por procesos de manufactura o transformación mediante técnicas, equipos y laboratorios especializados, con demandas específicas de infraestructuras y servicios públicos y generación alta de empleo y mano de obra especializada. El artículo 140 reglamenta los usos mineros autorizándolos expresamente aquellos relativos a la explotación, extracción, cargue, descargue, distribución y acopio de materiales para la construcción. Las actividades propias de este tipo de usos se podrán realizar en las zonas definidas en los artículos 34 y 35 de la ley 685 de 2001, bajo las condiciones establecidas por el Ministerio de Medio Ambiente". El artículo 148 asigna al Suelo Rural Suburbano Áreas de Actividad Minero-Industriales un uso principal de "Industria Grupo III relacionada con transformación de materiales de construcción y arcillas", con usos compatibles de "Extracción, almacenaje y transformación de materiales de construcción y minería". Esta reglamentación municipal responde a la realidad económica del municipio, donde coexisten actividades agropecuarias con explotaciones mineras de sal (históricamente determinantes en la identidad municipal), industrias de transformación de materiales de construcción y agroindustrias de procesamiento de productos agrícolas.

El Documento Técnico de Soporte del APPA prohíbe estas actividades económicas o las restringe severamente. Respecto de la industria, el DTS no la menciona siquiera como uso compatible, condicionado, expresamente autorizada por el EOT queda implícitamente prohibida por omisión del determinante nacional. Respecto de la agroindustria, el numeral 8.2.1.2 la impone como uso compatible bajo la denominación restrictiva de servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria. Más gravemente, el DTS limita la agroindustria a instalaciones aisladas: **"Se podrán establecer nuevos servicios agroindustriales siempre y cuando, se localicen de forma aislada, es decir, que no se conformen conglomerados o aglomeraciones en el suelo APPA, que transformen la aptitud agropecuaria del suelo"**. Esta norma impide el desarrollo de parques agroindustriales, zonas industriales rurales o cualquier concentración de actividad transformadora. Adicionalmente, ordena: **"Para la localización de nuevos servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria, se priorizarán los suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III"**, restringiendo severamente las áreas disponibles.

Respecto de la minería, aunque el DTS no la prohíbe expresamente, pero señala que todo uso incompatible con producir alimentos queda prohibido. El resultado es la transformación radical de la estructura económica rural del municipio. Antes el Esquema de Ordenamiento Territorial autorizaba y zonificaba industria, agroindustria y minería como actividades económicas legítimas en áreas específicas del suelo rural y rural suburbano; ahora el Documento Técnico del APPA prohíbe la industria no agroalimentaria, degrada la agroindustria a servicio de apoyo aislado sin permitir conglomeraciones, y

Como se aprecia en la siguiente imagen, el polígono identificado en color rojo corresponde al APPA. Al superponer dicho polígono sobre el Mapa de Zonificación Rural del EOT de Nemocón, se evidencia que una porción significativa del suelo rural previamente clasificado y reglamentado por el municipio queda sometidas al régimen de usos, restricciones y prohibiciones definido por el Documento Técnico del APPA.



v) Turismo:

El artículo 143 del Acuerdo 004 de 2015 autoriza y clasifica los usos comerciales y de servicios en el suelo rural distinguiendo tres grupos: Comercio Grupo I o comercio y servicios de cobertura local compatible con uso residencial, incluyendo venta de alimentos y bebidas al detal, productos farmacéuticos, misceláneos, y servicios técnicos; Comercio Grupo II que satisface demandas especializadas de toda la zona, incluyendo supermercados, restaurantes, clubes sociales y deportivos, hoteles, servicios financieros y de parqueo; y Comercio Grupo III de alto impacto que requiere localización especial, incluyendo talleres de mecánica automotriz, servicios técnicos especializados, bares, discotecas, centros comerciales, estaciones de servicio, terminales de transporte y servicios aeroportuarios.

El artículo 144 autoriza y define los usos recreacionales distinguiendo recreación activa, recreación pasiva y ecoturismo como el conjunto de acciones y medidas dirigidas a facilitar al visitante la posibilidad de disfrutar de la oferta ambiental de una determinada área geográfica, representada por su diversidad biológica o ecosistémica o en sus paisajes y acervo cultural, a cambio de una retribución. Esta regulación municipal reconoce la importancia de los servicios comerciales, turísticos y recreativos para la calidad de vida de la población rural y como fuentes legítimas de diversificación económica.

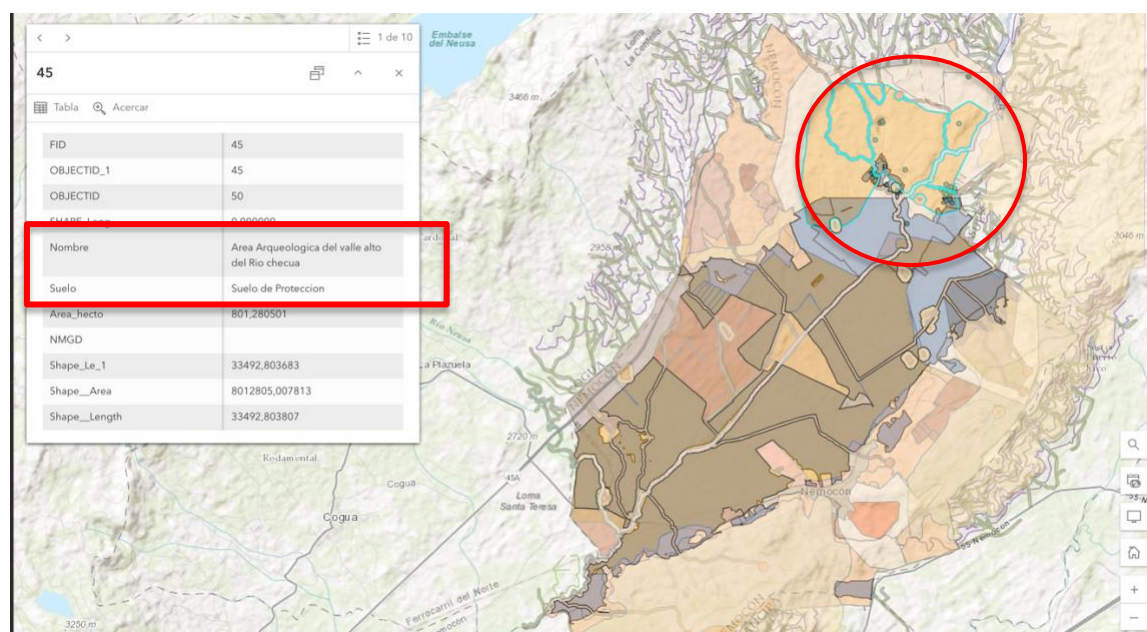
El Documento Técnico de Soporte del APPA restringe severamente estos usos. Respecto del comercio, el numeral 8.2.1.4 reconoce únicamente el comercio veredal como uso condicionado. Los lineamientos añaden que **"Solo se permitirá como uso asociado a la vivienda rural dispersa en los espacios físicos que se destinen para ello dentro de la construcción de la vivienda. El área para el comercio no debe ser mayor que el área de la vivienda"**. Esta norma prohíbe implícitamente el comercio de Grupo II (supermercados, restaurantes, hoteles, servicios financieros) y el comercio de Grupo III (talleres, centros comerciales, estaciones de servicio), expresamente autorizados por el EOT.

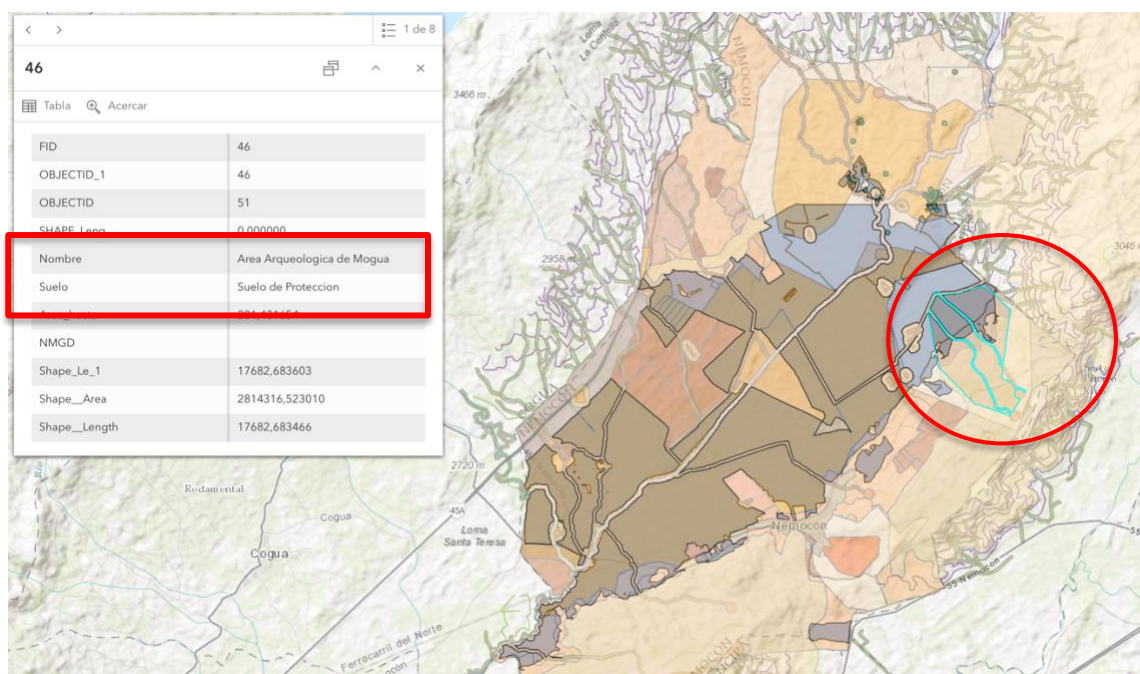
Respecto del turismo, el numeral 8.2.1.2 reconoce únicamente el agroturismo como uso compatible. Los lineamientos son taxativos: **"El agroturismo se permitirá siempre y cuando haga referencia exclusivamente a la actividad de base agrícola que lleva visitantes a una granja o finca, y que no requiera construcciones o infraestructuras adicionales a las relacionadas con la producción agropecuaria"**. El ecoturismo queda clasificado como uso condicionado con la prohibición expresa de que **"En ecoturismo las actividades complementarias como alojamiento están prohibidas"**. Respecto de los servicios de hospedaje, el DTS reconoce únicamente las posadas turísticas como uso condicionado, definidas como uso desarrollado en vivienda rural dispersa, con la prohibición expresa: **"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 Esquema de Ordenamiento Territorial autorizaba comercio de distintos grupos, hoteles, complejos turísticos, recreación activa incluyendo centros vacacionales y complejos deportivos, y recreación pasiva; el Documento Técnico del APPA reduce el comercio a comercio veredal asociado a vivienda, prohíbe la infraestructura turística y hotelera tradicional permitiendo únicamente agroturismo sin nuevas construcciones, y prohíbe expresamente el alojamiento en actividades de ecoturismo. Antes el municipio decidía qué actividades comerciales, turísticas y recreativas autorizar y dónde localizarlas; ahora el Ministerio de Agricultura le impone un modelo restrictivo de servicios mínimos asociados

exclusivamente a la actividad agropecuaria. Un complejo turístico rural autorizado por el EOT, un hotel campestre, un centro vacacional, un restaurante especializado, todos proyectos legítimos de diversificación económica rural, quedan prohibidos por el determinante nacional.

Finalmente, las APPA se traslapan con las áreas arqueológicas que son suelos de protección declaradas en el municipio de Nemocón como se demuestra a continuación:





5.2.2 LA RESOLUCIÓN 393 de 2025 DESCONOCE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA:

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 393 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 parágrafo 1 del artículo 1 de dicha resolución. Sin embargo, la gravedad de esta disposición se manifiesta en su parágrafo, que establece de manera categórica que el departamento de Cundinamarca y el municipio de Nemocón, 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 2. Ámbito de aplicación. La declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) será aplicable en las áreas definidas en el documento técnico citado en parágrafo 1 del artículo 1 de la presente resolución.

Parágrafo: El departamento de Cundinamarca el municipio de Nemocón, 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. -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 el EOT de Nemocón, la Resolución 393 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 393 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 propiedad¹⁵”**

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 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 sociedad¹⁶”.

¹⁵ 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.

¹⁶ Sentencia C-1172 de 2004. M.P Clara Inés Vargas Hernández.

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.¹⁷”*

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 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**”¹⁸.*

No puede sostenerse en el ordenamiento jurídico la Resolución 393 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.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ Ibidem.

El artículo 6 de la Resolución 393 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 parágrafo 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 Nemocón. 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 393 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, 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 el municipio de

Nemocón. 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 393 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 Nemocón 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*”¹⁹.

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.

¹⁹ Sentencia C-189/06. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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 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 1º de la Ley 902 de 2004 establece que las normas urbanísticas generales hacen posible establecer usos e intensidad de usos del suelo y *“otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores.”*

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 393 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)”²⁰.
(negrilla y subrayado fuera del texto)

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

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

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

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

Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. En virtud del principio de confianza legítima el administrado tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia 192 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

de la misma altera de manera sensible su situación, razón por la cual el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación, conciliando el conflicto de intereses público y privado.

En similar sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-895 de 2010 señaló que el principio de confianza legítima, derivado del artículo 83 superior, se basa en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados. Preciso además que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior. La Corte agregó que de este principio no se puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que generan confianza para los administrados; respetando los derechos adquiridos y frente a situaciones susceptibles de modificación, el cambio de enfoques 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 Nemocón tenían razones objetivas para confiar en la estabilidad de sus instrumentos de gestión territorial, esto es, en el EOT 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 393 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 Constitución, exige certeza sobre las reglas aplicables. La Resolución 393 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 393 de 2025 de manera exclusiva sobre los propietarios de predios ubicados en Nemocón 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 Nemocón- 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 393 de 2025 VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA:

La Resolución 393 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 393 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 acápites anteriores restringen la oferta de bienes y servicios en el mercado regional, disminuyendo la competencia y afectando a los consumidores. Lo anterior resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que la restricción es impuesta por 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 resolución ignora la realidad económica del municipio, imponiendo restricciones que hacen inviable el desarrollo turístico y comercial consolidado en el territorio. Así lo manifestó la Alcaldía de Nemocón al denunciar que los usos condicionados en el DTS restringen el turismo exclusivamente al senderismo

y contemplación, prohíben modificaciones a viviendas para posadas turísticas y limitan el comercio veredal a espacios mínimos dentro de la vivienda habitada.

Tanto la Alcaldía de Nemocón como la Gobernación de Cundinamarca advirtieron que las restricciones y prohibiciones impuestas o implícitas en la declaratoria del APPA desconocen o afectan dinámicas económicas y productivas propias del municipio. La Alcaldía señaló que la actividad floricultora, aunque no está destinada a la producción de alimentos, se realiza históricamente y es una fuente crucial de empleo, representando cerca del veinte por ciento (20%) del empleo de la población de Nemocón.

La Alcaldía advirtió que la clasificación de estos usos (floricultura y otros no alimentarios) generaba una gran inseguridad jurídica. Argumentó que una vez las licencias vencieran, la autoridad ambiental podría negar nuevos permisos de aprovechamiento de recursos naturales (como concesiones de agua) porque la actividad ya no sería compatible con la nueva determinante de superior jerarquía (APPA).

Por su parte, La Gobernación advirtió la necesidad de infraestructuras con características particulares en términos de modernización, logística, innovación y comercialización, ya que los usos propuestos en el DTS limitan el desarrollo de infraestructura a aquellas con características del orden veredal. También sugirió que se requerirían zonas de transición entre suelo urbano y suburbano que no fueran meramente agropecuarias, lo que indica un desconocimiento de las dinámicas de crecimiento del municipio en el DTS.

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.”*²¹.

En el presente caso, la Resolución 393 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 Nemocón 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 Nemocón, al restringirlas exclusivamente a la producción de alimentos.

²¹ 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 393 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 Nemocón, Cundinamarca. 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 Nemocón 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 Nemocón bajo un régimen inflexible, desconociendo derechos adquiridos y usos definidos en el EOT de Nemocón y el Plan de desarrollo departamental 2024-2027.

En suma, la Resolución 393 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.

3.2.3.1. Desconocimiento del régimen minero municipal de Nemocón y ausencia de coordinación institucional:

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

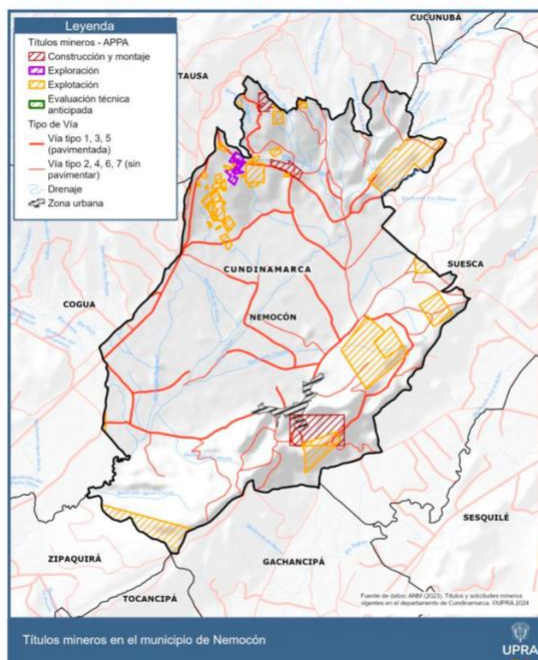
En el municipio de Nemocón existe una presencia significativa y consolidada de actividad minera formal. De acuerdo con la información oficial disponible, en el territorio municipal se encuentran cuarenta y tres (43) títulos mineros en estado activo, que en conjunto abarcan un área aproximada de 870,29 hectáreas. De estos, tres (3) títulos se encuentran en etapa de construcción y montaje sobre un área de 205,31 hectáreas, uno (1) en etapa de exploración sobre 20,94 hectáreas, y treinta y nueve (39) títulos en etapa de explotación que ocupan 644,04 hectáreas. Adicionalmente, se registra un (1) título en estado terminado con un área de 8,52 hectáreas y un (1) título terminado en proceso de liquidación que abarca 201,37 hectáreas. En conjunto, la mayor concentración de títulos y superficie corresponde a la etapa de explotación, con un total de 853,93 hectáreas, lo que equivale al 77,18% del área total asociada a títulos mineros en el municipio.

Los títulos mineros vigentes en Nemocón cuentan con autorización para la explotación de una amplia gama de minerales, entre los que se incluyen arcilla común, arcillas especiales, arcillas refractarias, bentonita y caolín, carbón en sus distintas variedades, antracita, carbón metalúrgico y carbón térmico, agregados como gravas, arenas, areniscas y materiales industriales, así como otros minerales estratégicos como sal gema, anhidrita, asfalto natural, azufre, bauxita y calcita. La actividad extractiva en el municipio se desarrolla predominantemente mediante minería superficial o a cielo abierto y minería subterránea, siendo la explotación de arcillas la principal actividad minera, tanto por número de títulos como por área intervenida.

A lo anterior se suma la existencia de un Área de Reserva Especial (ARE) identificada como ARE 528, con una extensión aproximada de 3,6783 hectáreas conforme la resolución VPPF 244 del 29 de diciembre de 2021²², localizada en jurisdicción de los municipios de Tausa y Nemocón. Dicha área fue declarada y delimitada mediante Resolución VPPF No. 088 del 4 de junio de 2021 y delimitada definitivamente por la Resolución VPPF No. 244 del 29 de diciembre de 2021, con el objeto específico de permitir la explotación de arcillolitas, lo cual refuerza el reconocimiento institucional de la minería como actividad económica presente y regulada en el territorio.

²² Agencia Nacional de Minería resolución VPPF NÚMERO 244 del 29 de diciembre de 2021. “Por medio de la cual se ordena la delimitación definitiva del Área de Reserva Especial ARE- 528, ubicada en jurisdicción de los municipios de Tausa y Nemocón en el departamento de Cundinamarca, declarada y delimitada mediante Resolución VPPF No. 088 del 04 de junio de 2021, y se toman otras determinaciones”

Figura 88. Títulos vigentes del municipio de Nemocón-Cundinamarca



Fuente: elaboración propia con base en ANM (2024).

De manera paralela, información técnica del IGAC correspondiente al año 2024 evidencia una transformación relevante del suelo municipal, consistente en el cambio de aproximadamente 505,87 hectáreas desde usos agropecuarios hacia usos de extracción minera, lo que representa cerca del 6% del área total del municipio. Al cruzar esta información con los datos de títulos mineros suministrados por la Agencia Nacional de Minería, se identificó un traslape de 203,93 hectáreas, equivalente al 42,11% del área transformada. El área restante, correspondiente a 301,94 hectáreas, no coincide con títulos mineros formalmente otorgados, lo que permite inferir la existencia de actividades de extracción minera no formal o informal, configurando una problemática adicional que requiere intervención de las autoridades competentes y que no fue considerada en la delimitación del APPA.

Pese a este contexto territorial y productivo, la delimitación del APPA incorporó extensas áreas del municipio de Nemocón sin realizar un análisis específico del régimen minero vigente, sin evaluar la compatibilidad normativa de los títulos legalmente otorgados y sin considerar el contenido del instrumento de ordenamiento territorial municipal. El Documento Técnico del APPA establece, en su capítulo 5.2, que **“no se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación que tiene este suelo para la actividad agropecuaria”**, y adicionalmente señala que **“no se podrán realizar solicitudes de expansión de títulos mineros”**. Dado que la minería no fue incluida como uso principal, compatible ni condicionado dentro del régimen del APPA, esta formulación equivale en la práctica a una prohibición absoluta de la actividad minera dentro del polígono delimitado.

Esta prohibición contrasta de manera directa con el marco normativo municipal vigente. El EOT de Nemocón, adoptado mediante el Acuerdo No. 004 de 2015, regula de forma expresa y detallada la actividad minera como parte integral del ordenamiento del suelo rural. El EOT reconoce la minería como una actividad económica estructural del municipio y la incorpora dentro de la planificación territorial, clasificando el suelo rural como apto para usos agrícolas, pecuarios, forestales, agroindustriales y mineros, y vinculando estas actividades a la dinámica económica local. El Modelo de Ordenamiento Territorial incluye las áreas susceptibles de actividades mineras dentro de su Estructura de Producción, y el suelo rural suburbano designa áreas específicas de actividad minero-industrial, en las cuales el uso principal corresponde a la industria del Grupo III asociada a la transformación de materiales de construcción y arcillas.

Lejos de autorizar una explotación indiscriminada del subsuelo, el EOT establece un régimen restrictivo y condicionado para la actividad minera. En zonas de protección estricta y áreas del Distrito de Manejo Integrado, prohíbe de manera expresa la minería a cielo abierto, incluyendo parques naturales, reservas forestales, páramos, zonas de interés arqueológico, áreas ocupadas por construcciones rurales y zonas de obra pública. En otras unidades territoriales, la minería se permite únicamente como uso restringido, siempre que no afecte la estructura del ecosistema, cuente con planes de manejo ambiental adecuados y cumpla estrictamente la normatividad vigente. Adicionalmente, el EOT prohíbe el desarrollo de actividades minero-industriales en suelos de clases agrológicas I, II y III y en áreas necesarias para la conservación del recurso hídrico, el control de procesos erosivos y la protección forestal.

El instrumento municipal impone, además, condiciones técnicas precisas para el desarrollo de usos mineros, tales como la obligación de establecer áreas de aislamiento ambiental de al menos cien metros lineales, contar con licencia ambiental otorgada por la autoridad competente y presentar planes de restauración geomorfológica y de cobertura vegetal. De manera expresa, el EOT reconoce que las actividades mineras que cuenten con contratos de concesión o licencias vigentes pueden continuar su desarrollo bajo las condiciones establecidas por la autoridad minera y ambiental competente, garantizando así la seguridad jurídica de los titulares.

Este marco normativo evidencia que el EOT de Nemocón no desconoce la protección ambiental ni el ordenamiento del suelo, sino que articula la actividad minera bajo criterios técnicos, ambientales y territoriales, reconociendo además que las licencias y autorizaciones mineras son competencia de autoridades supramunicipales y previendo mecanismos de coordinación interinstitucional. En consecuencia, de haberse articulado adecuadamente el proceso de delimitación del APPA con el municipio y las autoridades ambientales, no habría sido necesaria ni técnicamente justificada una prohibición absoluta de la minería dentro del polígono delimitado.

La actuación del Ministerio de Agricultura y de la UPRA revela, por el contrario, una omisión en la revisión del instrumento de ordenamiento territorial vigente, desconociendo el ejercicio autónomo de planificación realizado por el municipio en cumplimiento del artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política. En lugar de coordinar con la autoridad local y ambiental, la Resolución 393 impuso una restricción genérica que desconoce las competencias municipales para reglamentar los usos del suelo, invade el ámbito de competencias nacionales en la administración del subsuelo y los recursos no renovables, genera incertidumbre jurídica sobre la viabilidad de cuarenta y cinco (45) títulos mineros legalmente otorgados que ocupan aproximadamente 1.080,17 hectáreas equivalentes al 11,03% del

territorio municipal, ignora la existencia de treinta y nueve (39) títulos en explotación activa que representan actividades económicas consolidadas y no considera la problemática de minería informal identificada en 301,94 hectáreas del municipio.

La contradicción entre el régimen municipal que reconoce y regula la minería como actividad económica esencial y la prohibición absoluta impuesta por el APPA pone de manifiesto una falta grave de articulación institucional que compromete la seguridad jurídica de los titulares mineros, afecta la coherencia del ordenamiento territorial y pone en riesgo la viabilidad económica del municipio de Nemocón.

5.3. LA RESOLUCIÓN 393 DE 2025 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR.

5.3.1. Inobservancia del requisito legal de coordinación con las autoridades competentes.

La declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Nemocón adolece de vicios sustanciales de legalidad, en tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actuó al margen del procedimiento previsto expresamente por el legislador en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, particularmente de su parágrafo primero, y sin acreditar una coordinación efectiva y verificable con los sectores legalmente llamados a intervenir en la definición de determinantes del ordenamiento territorial.

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece de manera categórica 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 393 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 la erigió como requisito de validez en atención al impacto que las APPAs tienen sobre el ordenamiento ambiental y territorial.

En cuanto al Ministerio de Vivienda, el documento técnico apenas lo menciona en dos apartados marginales: (i) en la lista de abreviaturas y (ii) en una cita al Decreto 1077 de 2015 sobre categorías de suelo. Esa simple referencia nominal no constituye coordinación institucional ni participación en la decisión. Veamos:

“MVCT Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio” (página 20 - lista de abreviaturas)

4.2.6. Clases agroológicas. [...] Según lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de 2015 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015), dentro de las categorías de protección del suelo rural se encuentran las áreas para la “producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales”; en esta categoría se encuentran entre otros, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), pertenezcan a las clases I, II y III, y aquellos correspondientes a otras clases agroológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal²³”.

Respecto del Ministerio de Ambiente, el documento técnico alude a cinco mesas técnicas con la CAR y con esa cartera, en las que se habrían discutido determinantes ambientales y figuras de ordenamiento como los POMCA, las reservas forestales y los páramos. Sin embargo, en el expediente no obra prueba documental de tales encuentros: no se allegaron actas, informes, presentaciones, ni conceptos oficiales que acrediten la intervención sustancial de la autoridad ambiental. Lo que existe es una afirmación genérica de la UPRA, carente de soporte verificable.

Además, la exigencia de coordinación no se satisface con un simple 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 en solitario, 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 393 de 2025 fue expedida prescindiendo de un requisito esencial: 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, y refuerza la nulidad del acto acusado por ausencia de legalidad, integridad y legitimidad en su adopción.

5.3.2. Expedición irregular por inexistencia del procedimiento previo que impone el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

La declaratoria de la APPA en Nemocón presenta un vicio grave de expedición irregular, pues el MADR y la UPRA procedieron sin aplicar el procedimiento que de manera expresa ordena el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

²³ UPRA (2025). Documento Técnico de Soporte-Declaratoria APPA municipio de Nemocón-Cundinamarca. Página 20 y 35

Este párrafo dispone que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, debe definir el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Y agrega, de manera enfática, que dicho procedimiento debe establecer también *“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 (...) y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales”*.

Solo a partir de ese procedimiento, las entidades competentes pueden delimitar geográficamente dichas determinantes, con la respectiva zonificación, restricciones de uso y mecanismos de coordinación con los entes territoriales, en el marco de su autonomía y conforme a las particularidades de cada contexto. En otras palabras, el legislador fue claro en que la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos no podía realizarse sin contar previamente con este procedimiento, que garantiza no solo la calidad y uniformidad de la información técnica, sino, sobre todo, la coordinación efectiva con los entes territoriales, respetando su autonomía y teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto.

El procedimiento previsto en el párrafo 1 es un requisito esencial, porque asegura que estas áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación no se definan exclusivamente desde el nivel nacional, sino con la intervención real de los municipios y distritos, en el marco de su autonomía constitucional y legal.

No obstante, a la fecha, dicho procedimiento no ha sido expedido por el DNP ni por las demás autoridades llamadas a definirlo. A pesar de ello, el MADR y la UPRA han declarado 7 APPA incluida la de Nemocón sin contar con el procedimiento, lo que constituye una violación directa del mandato legal. El MADR sostiene que la ausencia del procedimiento del DNP no impedía el ejercicio de la competencia del MADR, por tratarse de una facultad conferida directamente por la Ley 2294 de 2023. Sin embargo, este razonamiento desconoce que la competencia fue otorgada por el legislador bajo condiciones procedimentales expresas, entre ellas la coordinación intersectorial reglada.

Resulta jurídicamente inadmisibles sustituir un procedimiento legalmente impuesto, máxime cuando este busca preservar la autonomía territorial y la coherencia del sistema de ordenamiento. En este sentido, incluso el propio Ministerio reconoce expresamente el alcance limitado del párrafo primero del artículo 32, al afirmar lo siguiente:

*“El párrafo 1 es claro en establecer 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 parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre ellas, y con los entes territoriales, en el marco de su autonomía. (...) Esta reglamentación permite la armonización de determinantes, respetando la autonomía en la definición de cada uno de los sectores con competencia sobre las determinantes. **Es importante mencionar que esta reglamentación establece líneas generales de las determinantes pero no se pronuncia sobre temas específicos concernientes a cada una de las determinantes.**”*

Esta afirmación, lejos de exonerar al MADR, confirma la existencia de una etapa procedimental obligatoria que nunca se surtió, y evidencia que la administración optó por actuar sin el marco de coordinación que el legislador consideró indispensable.

En conclusión, la declaratoria de la APPA en Nemocón se adoptó sin que existiera el procedimiento previo ordenado por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que debía ser definido por el DNP en coordinación con el MVCT y el IGAC. Al haber omitido este trámite esencial, el MADR y la UPRA actuaron sin la habilitación normativa que condicionaba su competencia para delimitar y declarar estas áreas.

No se trata de un simple defecto formal, sino de una expedición irregular en sentido estricto, en la medida en que se prescindió de un requisito indispensable para la validez del acto. La falta de dicho procedimiento privó a la declaratoria de su sustento técnico-jurídico, impidió la coordinación interinstitucional prevista por la ley y vació de contenido la autonomía de los entes territoriales llamados a intervenir, lo cual conduce a la nulidad de la Resolución 393 de 2025 en los términos del artículo 137 del CPACA.

5.3.3. Expedición irregular por falta de participación efectiva y rechazo injustificado de las observaciones ciudadanas.

La Resolución demandada vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana y municipal 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 el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial; esta obligación es condición de validez de los instrumentos de ordenamiento y de legitimidad democrática de las decisiones públicas. A su vez, el artículo 22 de la Ley 388 de 1997 exige mecanismos efectivos de concertación interinstitucional y de participación ciudadana; por ello, la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción Alimentaria (APPA) en Nemocón impuesta unilateralmente como determinante de superior jerarquía por el nivel nacional y carente de procedimientos formales y efectivos de participación ciudadana y municipal, desconoce de forma notoria este mandato legal.

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). En consecuencia, la ausencia de procedimientos reglados y vinculantes que permitan a los municipios y a sus comunidades incidir en la adopción de las APPA convierte el procedimiento en un acto de imposición desde el centro del poder, sin legitimidad democrática ni sustento constitucional.

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. En efecto, de conformidad con los documentos allegados, la comunidad y la alcaldía municipal de Nemocón presentaron en total 112 observaciones al proyecto de Resolución, de las cuales 91 fueron rechazadas de manera uniforme, sin un análisis material de su contenido, mediante fórmulas estandarizadas de no aceptada.

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

Con fundamento en la matriz de comentarios y respuestas del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), es posible demostrar que la consulta pública adelantada para el proyecto de Resolución que declaró el APPA en el municipio de Nemocón no constituyó un ejercicio real, efectivo ni incidente de participación ciudadana o institucional, sino un trámite meramente formal que no influyó de manera sustancial en la decisión final adoptada por el MADR y la UPRA.

En efecto, la consulta pública generó un total de 112 comentarios, de los cuales 91 esto es, más del 81%, fueron rechazados o calificados como “No aceptada”. Esta cifra, por sí sola, resulta indicativa de un patrón de desestimación masiva de las observaciones presentadas, máxime cuando los comentarios provinieron de autoridades públicas directamente afectadas, como la Alcaldía de Nemocón y la Gobernación de Cundinamarca; de gremios de relevancia nacional y local, como la Cámara de Comercio de Bogotá, ASOCOLFLORES y Ladrillera Santafé; de la Fundación para el Estado de Derecho; y de ciudadanos plenamente identificables, como Juan Camilo Alarcón.

Desde el nivel institucional departamental, la Gobernación de Cundinamarca advirtió que el MADR había ejercido una competencia atribuida de manera genérica por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 prescindiendo de la reglamentación previa que debía expedir el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, para la articulación de determinantes de ordenamiento territorial. La Gobernación fue enfática en señalar que esta actuación implicaba una posible usurpación de la competencia reglamentaria reservada al Presidente de la República conforme al artículo 189.11 de la Constitución Política, así como una predeterminación del uso del suelo desde el nivel nacional que desconocía la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial. Estas advertencias no eran meramente teóricas, sino que estaban directamente relacionadas con la validez del procedimiento y con el respeto al reparto constitucional de competencias. No obstante, el MADR rechazó de plano dichas observaciones, limitándose a reiterar que la Ley 2294 de 2023 le otorgaba competencia directa para

declarar las APPA y que la autonomía territorial no es absoluta, sin ofrecer un análisis específico ni una respuesta sustantiva frente al señalamiento de extralimitación y ausencia de reglamentación previa.

En un sentido similar, la Cámara de Comercio de Bogotá advirtió que la expedición de la Resolución sin que se hubiera priorizado la reglamentación del párrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 generaba riesgos de incoherencia normativa y conflictos con otras determinantes de ordenamiento territorial. La Cámara solicitó expresamente que se garantizara dicha reglamentación antes de avanzar en la declaratoria, como condición mínima para asegurar armonización y seguridad jurídica. Esta observación, que apuntaba directamente a la legalidad procedimental del acto, fue igualmente rechazada con una respuesta genérica, en la que el MADR sostuvo que la reglamentación del DNP solo establecía líneas generales de coordinación y no procedimientos específicos para las APPA, sin explicar por qué, pese a esa ausencia, resultaba jurídicamente válido avanzar en la expedición de una determinante de superior jerarquía.

Desde la Fundación para el Estado de Derecho se advirtió que el proyecto de resolución implicaba una extralimitación de funciones, al desarrollar una figura de ordenamiento territorial sin un respaldo normativo que describiera de manera clara el procedimiento para su declaratoria, vulnerando así los principios de reserva legal y autonomía territorial. Aunque este comentario fue aceptado parcialmente, dicha aceptación se limitó a ajustes formales de redacción como la modificación del título del capítulo 8 del Documento Técnico de Soporte titulándose *"Zonificación, parámetros y lineamientos de usos del suelo"* y la alteración del artículo 3 de la Resolución para aludir a la supuesta armonización con la autonomía territorial sin que se corrigiera el vicio advertido.

Desde el ámbito local, la Alcaldía de Nemocón presentó múltiples observaciones que daban cuenta de la afectación directa que la declaratoria del APPA tendría sobre el ordenamiento territorial, la economía local y la capacidad institucional y financiera del municipio. La Alcaldía solicitó, entre otros aspectos, la suspensión del trámite hasta tanto se adelantaran procesos de construcción colectiva y socialización efectiva con la comunidad; la definición de un régimen de transición claro para actividades no alimentarias preexistentes, como la floricultura, que representa cerca del 20% del empleo local; la reglamentación de un procedimiento formal para futuras modificaciones del APPA; y la definición de mecanismos de acompañamiento y financiación para la eventual actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial. Todas estas solicitudes fueron rechazadas. En particular, la petición de suspensión del proceso fue desestimada bajo el argumento formal de que aún no existía un acto administrativo en firme, sin que se abriera un espacio real de diálogo ni se reconsiderara el alcance de las observaciones formuladas por la autoridad territorial directamente afectada.

Los gremios productivos también advirtieron impactos económicos y riesgos de inseguridad jurídica que no fueron atendidos de manera sustantiva. Ladrillera Santafé solicitó que se excluyera de la APPA la totalidad de las áreas cubiertas por títulos mineros y su infraestructura asociada, y que se garantizara la posibilidad de prórroga de concesiones, con el fin de proteger derechos adquiridos y la unidad productiva. El MADR respondió de forma estandarizada que los derechos adquiridos serían respetados y que ciertas áreas ya habían sido excluidas del análisis, sin incorporar reglas claras ni ajustes normativos que disiparan la incertidumbre planteada. Solo en el caso de ASOCOLFLORES, tras reiteradas observaciones, se aceptó reclasificar la floricultura como un uso compatible y no restringido, lo cual confirma que la regla general fue el rechazo de las solicitudes, y la aceptación, la excepción.

En materia de transparencia y participación, el comentario presentado por el ciudadano Juan Camilo Alarcón resulta particularmente ilustrativo del carácter superficial de la consulta. El interviniente solicitó la publicación de los soportes de concertación y coordinación con la comunidad, la CAR y el Ministerio de Ambiente, incluyendo actas firmadas y listados de asistentes, con el fin de verificar la existencia real de los espacios de participación invocados por la administración. Esta solicitud fue rechazada invocando la Ley 1581 de 2012 sobre protección de datos personales y reiterando que, para determinantes de nivel 2, no se exige concertación sino simple socialización. Con ello, la entidad no solo negó el acceso a información esencial para el control ciudadano y judicial, sino que vació de contenido el principio de transparencia y redujo la participación a un acto no verificable.

El análisis conjunto de estos elementos permite concluir que las respuestas del MADR y la UPRA no evidencian un ejercicio real de ponderación ni de análisis individualizado de las observaciones presentadas. Por el contrario, se observa un uso reiterado de argumentos genéricos, estandarizados y automáticos, centrados en la afirmación de la competencia directa y la jerarquía normativa de la APPA, sin abordar de manera concreta las preocupaciones específicas planteadas por cada remitente. Ello revela que la decisión de declarar el APPA ya estaba adoptada con anterioridad a la consulta pública y que el SUCOP fue utilizado únicamente para cumplir formalmente con un requisito procedimental, sin permitir que las observaciones incidieran de manera real en el contenido del acto.

En estas condiciones, la consulta pública adelantada no satisfizo los estándares mínimos de deliberación, diálogo institucional y motivación suficientes exigibles en la formación de actos administrativos de carácter general que afectan de manera intensa la autonomía territorial, los usos del suelo y la actividad económica local. La participación ciudadana y territorial fue desnaturalizada, el debido proceso administrativo resultó comprometido y la Resolución demandada no puede considerarse el producto de un proceso deliberativo, sino de un trámite aparente y superficial. Este vicio en la formación del acto resulta sustancial y relevante para efectos del control judicial, pues afecta directamente su validez y sustenta la prosperidad de la nulidad solicitada.

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 minera*²⁴.

"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

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

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..²⁵

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

*“La participación ciudadana en el proceso de toma de las decisiones de la Administración encuentra reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico colombiano a nivel constitucional, legal y administrativo. Fundamento constitucional: En esta dirección, las disposiciones de la Carta Política de 1991 que reconocen y promueven dicha participación son: i) El artículo 1° que establece que nuestro país es un Estado social de derecho, organizado como una república “democrática, participativa y pluralista”; ii) El artículo 2° que identifica como uno de los fines del Estado el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación”; iii) El numeral 2° del artículo 40, en virtud del cual se establece que todo ciudadano tiene derecho a tomar parte en diferentes formas de participación democrática; iv) El artículo 78 que ordena al Estado garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les atañen; v) El artículo 79 que garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que les afecten; vi) El artículo 103 que establece los distintos mecanismos de participación de los ciudadanos y señala el deber del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones de distinta índole con el propósito de que tomen parte en instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Fundamento legal: A nivel legal se consagran distintas normativas que reconocen el derecho de los ciudadanos a participar. Entre estas se destacan las siguientes: a) Ley 21 de 1991 que incorpora la consulta con comunidades étnicas, b) Ley 99 de 1993 que establece la consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes, c) Ley 182 de 1995 que ordena la publicación de proyectos de actos de carácter general de competencia de la ANTV, d) **Ley 388 de 1997 que dispone la consulta ciudadana dentro del proceso de adopción del plan de ordenamiento territorial**, e) **Ley 489 de 1998 que autoriza a las entidades y organismos de la Administración Pública a adelantar las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil en la formulación de la gestión pública**, f) Ley 1150 de 2007 que ordena la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones y de los estudios y documentos previos que sirvieron para su elaboración, g) Ley 1480 de 2011 que reconoce como uno de los derechos de los consumidores y usuarios el ser oídos en el estudio de las decisiones administrativas y legales que los afectan y h) **Ley 1757 de 2015 que tiene como objeto promover, proteger y garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural de la Nación.**²⁶”*

En este sentido, la imposición de las APPA sin participación y coordinación con las entidades territoriales, y sin cumplir con los deberes de consulta y publicidad contraviene también los principios establecidos en el artículo 2 de la Constitución, que dispone como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Finalmente, en materia de competencias y autonomía territorial, el artículo 21 de la Ley 1454 de 2011 establece que uno de los objetivos de la legislación territorial es: “Promover una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial (...) y el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.”

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁶ 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.

Aunque el documento técnico menciona estrategias de "coordinación", "socialización" y "difusión", las comunidades y las autoridades locales no fueron actores activos en la identificación de las APPA, sino meros receptores de información ya definida por entidades nacionales.

En síntesis, la Resolución 393 de 2025 fue expedida con un procedimiento meramente aparente de participación: aunque se recibieron 112 observaciones, 91 fueron rechazadas sin motivación y con fórmulas genéricas, desconociendo la obligación de dar respuesta razonada. A ello se suma la falta de espacios amplios de concertación y la superposición con el PBOT en curso, que generó inseguridad jurídica y desconfianza ciudadana.

La participación ciudadana y municipal, en materia de ordenamiento territorial, es un requisito sustantivo previsto en la Constitución, en la Ley 388 de 1997, en el Acuerdo de Escazú y reiterado por la jurisprudencia. La ausencia de una participación real y efectiva convierte la declaratoria de la APPA en un acto de imposición unilateral desde el nivel nacional, carente de legitimidad democrática y expedido en contravía de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y autonomía territorial. Este defecto constituye un vicio de expedición irregular, que afecta de manera insubsanable la validez de la Resolución acusada.

5.3.4. Expedición irregular por falta de publicación del Documento Técnico y los anexos que hacen parte de la Resolución en el Diario Oficial.

La Resolución 393 de 2025 también está conformada por el Documento Técnico y por los anexos que lo complementan, los cuales definen las restricciones de uso del suelo y las obligaciones derivadas para el municipio. Sin embargo, al ser publicada en el Diario Oficial No. 53.309 del 19 de noviembre de 2025, solo se incluyó el texto de la Resolución. El Documento Técnico (Versión 2 de la UPR) y los demás anexos no fueron publicados en el Diario Oficial. Estos anexos omitidos son:

- **Anexo 1.** Matriz de determinantes ambientales y detalle de la frontera agrícola.
- **Anexo 2.** Cartografía detallada.
- **Anexo 3.** Insumos cartográficos utilizados para la identificación de las APPA en Nemocón.

Esta omisión implica que la norma fue divulgada de manera incompleta en el medio oficial que le otorga fuerza obligatoria. Conforme a la Ley 489 de 1998, únicamente con la publicación en el Diario Oficial se cumple el requisito de publicidad de los actos administrativos de carácter general²⁷. Si partes esenciales de la regulación (como los anexos integrales) no aparecen en el Diario Oficial, la publicación quedó

²⁷ Sobre el particular, la Ley 489 de 1998, dispone: “ARTICULO 119. PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;

b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;

c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

PARAGRAFO. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.”
(Destacado nuestro)

incompleta. La Sección Quinta del Consejo de Estado ha explicado que la publicación en el Diario Oficial de las leyes, decretos y actos administrativos generales tiene como finalidad garantizar su publicidad y que los ciudadanos conozcan el contenido de las disposiciones así como el momento exacto a partir del cual estas empiezan a surtir efectos y resultan exigibles²⁸. Solo se cumple con dicho deber de publicidad cuando se garantiza a los destinatarios el conocimiento pleno de la norma. Por tanto, no habiendo sido divulgados oficialmente los anexos (que contienen parte del contenido normativo), los ciudadanos no pudieron conocer la totalidad de las reglas y obligaciones vigentes, lo cual lesiona frontalmente el principio de publicidad y seguridad jurídica.

Los ciudadanos no pueden estar obligados a rastrear documentos en páginas web del Ministerio ni a depender de modificaciones posteriores para conocer el alcance real de un acto administrativo que supuestamente ya se encuentra en vigor. En efecto, la propia Ley 489 de 1998 establece que el requisito de publicidad de un acto general solo se entiende satisfecho con su publicación en el Diario Oficial. La publicación informal o extemporánea de los anexos en la página web institucional carece de valor jurídico para suplir ese defecto, máxime cuando existe la obligación legal de usar el Diario Oficial como medio oficial de difusión. En resumen, la ciudadanía nunca fue enterada de manera cierta y oficial sobre el contenido de dichos anexos, a pesar de que estos definen restricciones y obligaciones importantes para el desarrollo del territorio y la comunidad. Esto compromete no solo la publicidad, sino también la oponibilidad del acto: un acto administrativo general no es obligatorio ni oponible a los particulares mientras no haya sido publicado en debida forma²⁹.

La omisión del deber legal de consulta pública previa compromete un elemento esencial de validez del acto administrativo al vulnerarse un trámite sustancial exigido en la formación de la norma, se configura un vicio de expedición irregular del acto³⁰. En consecuencia, no cumplir con la consulta pública de todo el material normativo (incluyendo anexos técnicos) vicia el procedimiento de producción de la resolución. En este caso, los anexos integrales nunca fueron consultados ni publicados oportunamente, de modo que el acto fue expedido de forma irregular, con desconocimiento de las formalidades sustanciales y de las garantías de publicidad y participación.

En conclusión, la Resolución 393 de 2025 adolece de un vicio de formación por expedición irregular, porque se publicó con posterioridad -por vía informal, en la página web del Ministerio- se incorporaron los anexos que eran parte integral de la norma. Este defecto afecta directamente la publicidad, la certeza y la validez del acto administrativo, y constituye una causal de nulidad del mismo. En términos del Consejo de Estado, la expedición irregular es un vicio de nulidad que se configura cuando se vulnera el procedimiento legal establecido para la formación del acto, es decir, cuando hay anomalías sustanciales en su trámite de expedición³¹. Justamente eso ocurrió aquí, la resolución fue expedida sin observar de

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Acción de cumplimiento, Rad. 25000-23-41-000-2024-01064-01, Magistrado Ponente: Pedro Pablo Vanegas Gil, 26 de septiembre de 2024.

²⁹ Corte Constitucional en sentencia C-957 del 1º de diciembre de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016, rad. 11001-0328-000-2015-00030-00, C.P.: Alberto Yepes Barreiro. "[l]a ley obliga a la publicación de los proyectos de regulación, en temas como el ejercicio de la potestad reglamentaria, el ejercicio de las competencias de intervención en la economía o los mercados"

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia, Rad. 11001-03-28-000-2014-00128-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro, Bogotá, D.C., 3 de agosto de 2015, actor: John Efrén Rodríguez Barrera y otro.

manera estricta las exigencias normativas de publicidad y participación, lo cual quebranta los principios esenciales del procedimiento administrativo y debe conducir a la nulidad del acto impugnado.

5.3.5. La Resolución 393 de 2025 se sustenta en una figura sin fundamento legal y precluida en el tiempo: la ZPPA declarada mediante Resolución 507 de 2023.

De manera adicional, la declaratoria del APPA en Nemocón se encuentra viciada porque el MADR y la UPRA crearon un procedimiento propio, no previsto en la ley, y ni siquiera cumplieron de manera consistente las reglas que ellos mismos se impusieron.

El procedimiento descrito por la UPRA basado en un modelo cartográfico de álgebra de mapas, etapas técnicas de exclusión y depuración espacial, y ejercicios de socialización no se encuentra previsto en ninguna norma con fuerza de ley como procedimiento habilitante para declarar determinantes de ordenamiento territorial de nivel superior. Si bien los estudios técnicos pueden constituir un insumo necesario, estos no pueden reemplazar el procedimiento jurídico exigido por el legislador, ni servir como fundamento autónomo para restringir la competencia municipal en materia de usos del suelo.

Incluso aceptando (de manera errónea) la validez del procedimiento diseñado por el MADR, lo cierto es que este tampoco fue cumplido. La Resolución 507 de 2023, mediante la cual se identificó la Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), fijó un término concreto para avanzar hacia la declaratoria definitiva, término que fue prorrogado en dos ocasiones y finalmente venció sin que se expidiera el acto definitivo, siendo la publicación del proyecto de resolución realizada de manera claramente extemporánea.

La defensa institucional pretende restar relevancia jurídica a este incumplimiento calificando dichos plazos como “términos internos no vinculantes”, bajo el argumento de que la ZPPA era un acto de trámite. Sin embargo, esta postura resulta contradictoria ya que la administración no puede simultáneamente diseñar un procedimiento, exigir su observancia a los actores territoriales y, luego, desconocerlo cuando ella misma lo incumple.

Si bien el Consejo de Estado señaló que la ZPPA no creó situaciones jurídicas definitivas, ello no convalida el uso abusivo de etapas preliminares indefinidas ni la prolongación injustificada del procedimiento, especialmente cuando este sirve de base para una decisión final que afecta de manera intensa la autonomía territorial y los derechos de los habitantes como se explica a continuación.

i. Antecedente extemporáneo: pérdida de competencia temporal para declarar las APPA:

El 26 de diciembre de 2023, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) expidió la Resolución 507 de 2023, mediante la cual identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) en la provincia de Sabana Centro (Cundinamarca). Aunque esta figura carecía de todo fundamento legal en el ordenamiento colombiano, dicho acto estableció expresamente un procedimiento preparatorio para la declaratoria de APPA, fijando un plazo máximo de cuatro (4) meses, prorrogable por dos períodos adicionales de igual duración. Las prórrogas fueron otorgadas mediante

las Resoluciones 109A de 2024 y 242 de 2024, agotando definitivamente el término el 26 de diciembre de 2024.

El vencimiento de este plazo produjo un efecto jurídico claro: a partir del 26 de diciembre de 2024, el MADR perdió la competencia temporal que él mismo se había fijado para declarar las APPA en la provincia de Sabana Centro. La administración, al definir un término perentorio para culminar el procedimiento, precluyó su propia competencia cuando no expidió la resolución dentro del límite fijado. Ningún acto posterior podía revivir ni extender dicho término, pues la competencia temporal es improrrogable una vez vencido el plazo.

Pese a ello, el 14 de diciembre de 2025 (más de 1 año después del vencimiento del término) el Ministerio expidió la Resolución 393 de 2025, declarando un APPA en el municipio de Nemocón y fundando expresamente su motivación en la ZPPA identificada por la Resolución 507 de 2023. En sus considerandos, el MADR sostuvo que con la declaratoria de Nemocón, la ZPPA quedaba sin efectos en ese municipio. Sin embargo, tal fundamentación es jurídicamente ineficaz: para diciembre de 2025, la Resolución 507 ya había perdido toda eficacia como antecedente habilitante, pues su propio artículo 4 había precluido el plazo máximo desde el 26 de diciembre de 2024.

Este vicio no puede asimilarse a un simple retraso administrativo. Se trata de una actuación materialmente sin competencia, pues el MADR actuó fuera del término perentorio en que estaba facultado. Cuando una autoridad actúa vencido el término legal o reglamentario para decidir, se configura una nulidad por falta de competencia temporal, en cuanto la potestad para expedir el acto ha caducado.

Más aún, surge una cuestión de fondo: ¿es posible declarar un APPA sin una ZPPA previa? ¿Las ZPPA son simples actos de trámite o constituyen una etapa obligatoria del procedimiento? El Consejo de Estado ha inadmitido demandas contra las ZPPA bajo el argumento de que son actos preparatorios, sin efectos jurídicos definitivos. Sin embargo, el propio MADR las dotó de eficacia material al fijar plazos perentorios y condicionar la declaratoria de APPA a su expedición. Si eran meramente indicativas, carecían de fuerza jurídica para habilitar la Resolución 393; y si eran condición procedimental necesaria, al vencer el plazo para su desarrollo, el Ministerio perdió toda competencia para declarar las APPA.

En conclusión, la Resolución 393 de 2025 se apoya en un antecedente extemporáneo e ineficaz. La expedición de la declaratoria en diciembre de 2025, más de 1 año después del vencimiento del plazo máximo, constituye un vicio de nulidad por pérdida de competencia temporal. El propio procedimiento que el MADR diseñó e impuso debía ser respetado con carácter perentorio; de lo contrario, se deslegitima el sistema jurídico, se afecta la confianza legítima de los administrados y se vulnera el principio de legalidad previsto en el artículo 137 del CPACA.

ii. Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) no tienen fundamento legal.

La Resolución 393 de 2025 es nula por haberse sustentado en una actuación preparatoria carente de habilitación legal. Su motivación y soporte técnico-jurídico tienen como base las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) en Sabana Centro declarada por la Resolución 507 de 2023,

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 507 de 2023 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 UPR para identificar polígonos con eficacia obligatoria previa a la declaratoria de APPA. La Resolución 507 de 2023 creó por vía resolutiva una categoría inexistente y le atribuyó consecuencias normativas.

Segundo, incluso bajo la apariencia de acto de trámite, la Resolución 507 de 2023 produjo efectos jurídicos inmediatos. Si bien en el artículo 3 de la Resolución 507 de 2023 se indica que las ZPPA son "referentes indicativos", acto seguido señala que: a) los municipios **"deberán considerar"** estos polígonos como referentes y que, b) **"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"**. Estas expresiones no son meramente indicativas: generan obligaciones que inciden en los instrumentos de planificación territorial y limitan los usos del suelo, configurando en la práctica una determinante de facto.

Por lo tanto, la declaratoria de ZPPA convierte a las áreas seleccionadas en determinantes de facto, toda vez que los municipios están obligados a considerarlas en sus regulaciones referentes a los planes de ordenamiento territorial (POT)³², lo cual vulnera la separación de poderes y el reparto de competencias constitucionales y legales en materia territorial, al tiempo que convierte al acto demandado en un generador de situaciones jurídicas.

El documento metodológico en el que se basa la Resolución 507 de 2023 establece expresamente que:

*"El presente documento busca como punto de partida para la declaración de las APPA, identificar las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la Provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca. Esta provincia está conformada por los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Nemocón, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. **Estas zonas son áreas de suelo rural dedicado a la actividad agropecuaria, que deben tenerse en cuenta como referente en sus actividades de planificación, ordenamiento y gestión del territorio. Así mismo, deben protegerse conforme a las normas legales y reglamentarias que salvaguardan este tipo de suelo"**. -Subrayas y negrilla fuera del texto-*

³² Sección 5.1.1. Lineamientos generales del ordenamiento territorial relacionados con las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional (página 47.) Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/PR%20ZPPA.pdf>.

Asimismo, en la Tabla 1 del documento metodológico, se especifica que las ZPPA pertenecen a la categoría de suelo rural, lo que trae consecuencias jurídicas inmediatas para el uso y planificación del suelo en estos territorios. En particular, se señala que:

“Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”³³.

Por lo tanto, el marco normativo contenido en la Tabla 1 del documento metodológico, confirma que el suelo rural debe preservarse para usos agropecuarios y que su destinación a otros usos requiere ajustes en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Esto significa que, una vez identificadas las ZPPA y catalogadas como suelos rurales, se activan automáticamente una serie de restricciones normativas que modifican el régimen de uso del suelo y limitan las decisiones de los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Nemocón, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

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 1º 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 Resolución 507 no se apoya en ese procedimiento ni puede suplirlo. 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.

Por lo anterior, la Resolución 393 de 2025 se edifica sobre una actuación irregular: la ZPPA, figura inexistente en la ley y precluida en el tiempo. Al basar la declaratoria de Nemocón en ese antecedente, el Ministerio actuó en contravía del principio de legalidad, lo que configura un vicio sustancial de nulidad. Solo un procedimiento ajustado a la ley, con la coordinación interinstitucional prevista por el legislador, podía sustentar válidamente una decisión de esta naturaleza.

VI. PRETENSIONES

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

³³ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Metodología para la identificación de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la Provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca para la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos APPA. p.15 Disponible en: <https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2024/06/RESOLUCION-507-DE-2023.pdf>

PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 393 del de 2025 del 14 de noviembre 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 el municipio de Nemocón, Cundinamarca.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del Documento Técnico de la UPRA y sus anexos en cuanto según el artículo 3 de la Resolución No. 393 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 PROVISIONAL

7.1. Procedencia de la 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. 393 del 14 de noviembre 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 Nemocón y la validez de su ordenamiento territorial.

Las pruebas aportadas junto con la demanda 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.

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 efectiva³⁴. En este caso, la confrontación entre la Resolución 393 de 2025 y las disposiciones constitucionales y

³⁴ Consejo de Estado Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, exp. 2012-00290-00

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 393 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:

7.2.1 Falta de competencia manifiesta:

La Resolución 393 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 3,393 hectáreas en el municipio de Nemocón; (ii) subordinó el EOT municipal 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 393 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 393 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 393 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 393 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 393 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 3,393 hectáreas en el municipio de Nemocón; 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 393 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 3,393 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 393 de 2025 presenta graves vicios de expedición irregular que justifican su suspensión inmediata:

En primer lugar, la Resolución 393 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 393 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 507 de 2023. 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 393 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 Nemocón 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:

5.3.1 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 393 de 2025 y las normas constitucionales y legales evidencia una infracción 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 507 de 2023; 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 el municipio de Nemocón.

(ii) Lesiona derechos adquiridos y expectativas legítimas de propietarios y particulares que desarrollan actividades lícitas bajo el 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 393 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 393 de 2025 por la cual *"se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Nemocón de la Provincia de Sabana Centro ubicado departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"*, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 14 de noviembre de 2025, incluyendo el Documento Técnico de Soporte y sus anexos.

VI. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.

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

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

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

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

VIII. PRUEBAS Y ANEXOS

8.1. 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/1gB4BWYqDEKEFKRbZq_jVVWbna2VO5kbo?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 507 de 2023 ZPPA Cundinamarca publicado en el Diario Oficial No. 52622 del 28 de diciembre de 2023.
Anexo 2	Resolución 109A de 2024, mediante la cual prorrogó por cuatro (4) meses publicado en el Diario Oficial No. 52.749 del 7 de mayo de 2024.
Anexo 3	Resolución 242 de 2024, también prorrogó por cuatro (4) meses adicionales. publicado en el Diario Oficial No. 52857 del 23 de agosto de 2024
Anexo 4	Expediente SUCOP Nemocón del 31 de marzo de 2025: Documento técnico de soporte (UPRA, versión I), memoria justificativa y memorando, documento de consulta, cartografía del APPA Nemocón.
Anexo 4.1.	112 observaciones de la comunidad en la matriz de respuestas del MADR.
Anexo 4.2.	Comentario de la Gobernación de Cundinamarca.
Anexo 4.3.	Comentario de la alcaldía de Nemocón
Anexo 5	Resolución 393 de 2025 del MADR - Declaratoria de APPA en el municipio de Nemocón del 14 de diciembre de 2025 junto con el Documento técnico.
Anexo 5.1.	Diario Oficial No. 53.309 del 19 de noviembre de 2025
Anexo 6	Documento y matriz de determinantes ambientales y detalle de la frontera agrícola (anexo omitido en el Diario Oficial No. 53.309 del 19 de noviembre de 2025).
Anexo 7.	Cartografía (anexo omitido en el Diario Oficial No. 53.309 del 19 de noviembre de 2025).
Anexo 8.	Detalle de los insumos cartográficos utilizados para la identificación de las APPA en Nemocón (anexo omitido en el Diario Oficial No. 53.309 del 19 de noviembre de 2025).
Anexo 9.	Acuerdo 04 de 2015. EOT de Nemocón en el que regula los usos del suelo.
Anexo 10	Cartografía Zonificación rural del municipio de Nemocón
Anexo 11.	Cartografía, uso propuesto del suelo municipio de Nemocón
Anexo 12	Derecho de petición radicado el 19 de diciembre al municipio de Nemocón solicitando la información sobre la supuesta participación, coordinación efectiva e injerencia en la Resolución 393 de 2025, el Documento Técnico y los 4 anexos.
Anexo 13	Derecho de petición radicado el 19 de diciembre ante el Diario Oficial, en el que se requirió los documentos adjuntos para la publicación la Resolución 393 de 2025, así como la constancia de su difusión oficial.

Anexo 14	Derecho de petición radicado el 19 de diciembre 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 393 de 2025, incluyendo actas de participación, observaciones recibidas y comunicaciones oficiales.
Anexo 15.	Derecho de petición radicado el 19 de diciembre ante la UPRA, por medio del cual se requirió información sobre el proceso de delimitación y declaratoria de la Resolución 393 de 2025, junto con sus cuatro anexos y las constancias de participación y coordinación con el municipio de Nemocón.
Anexo 16.	Derecho de petición radicado el 19 de diciembre ante la Gobernación de Cundinamarca, 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 Cundinamarca por las APPA sin justificación técnica.
Anexo 17.	Derecho de petición radicado el 19 de diciembre al municipio de Nemocón solicitando la información sobre la supuesta participación, coordinación efectiva e injerencia en la Resolución 393 de 2025, el Documento Técnico y los 4 anexos.

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:

8.2. 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 393 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 393 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 Nemocón 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 393 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 393 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.

8.3. 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 al concejo municipal de Nemocón para que certifiquen:

- Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 507 de 2023 y 393 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.
- Si el Concejo discutió, votó o aprobó acuerdos municipales sobre dichas figuras, indicando número y fecha.
- 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 393 de 2025, precisando si en el expediente de publicación se incluyeron los 5 anexos de la Resolución 393 de 2025, o únicamente el texto resolutivo, con número de folios, así como la fecha en la que fueron recibidos los documentos, con la debida prueba de ello.

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

- Las contradicciones y traslapes en los usos del suelo regulados por el MADR y la UPRA con los instrumentos normativos del departamento de Cundinamarca.
- Los traslapes con las solicitudes mineras y títulos mineros.
- Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 507 de 2023 y 393 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.

7.4. 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:

- Cristian Camilo Carrillo Chacón, Alcalde municipal de Nemocón (Cundinamarca), 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 393 de 2025 y el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, en los términos señalados en los hechos de la presente acción. Correo para citación y notificaciones: alcaldia@nemocon-cundinamarca.gov.co. Número de contacto: 3132667564.
- Jhoinner Camilo Manrique López, Secretario General y de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Nemocón, quien declarará sobre los siguientes asuntos: las actuaciones administrativas surtidas por el municipio frente a la socialización y expedición de la Resolución 393 de 2025, la ausencia de escenarios efectivos de coordinación interinstitucional, los impactos de la declaratoria APPA sobre la gobernabilidad local y las dificultades operativas y jurídicas para su implementación en el territorio, conforme a los hechos y anexos de la presente demanda. Correo para citación y notificaciones: secretariadegobierno@nemocon-cundinamarca.gov.co. Número de contacto: 317 6394003.

- Andrea Nataly Rodríguez Penagos, Secretaria de Planeación e Infraestructura de la Alcaldía Municipal de Nemocón, quien declarará sobre los siguientes asuntos: el contenido y alcance del Esquema de Ordenamiento Territorial vigente y sus modificaciones, la zonificación y reglamentación de usos del suelo rural, la forma en que el Documento Técnico de Soporte del APPA modificó materialmente dichas determinaciones, así como la inexistencia de margen técnico y normativo para incorporar el APPA, de acuerdo con los mapas, cartografía y soportes técnicos allegados. Correo para citación y notificaciones: planeacion@nemocon-cundinamarca.gov.co. Número de contacto: 3165469636.
- Yeiny Liced Franco Hernández, Concejal del Municipio de Nemocón, quien declarará sobre los siguientes asuntos: el alcance de la competencia constitucional del Concejo Municipal para reglamentar los usos del suelo, la afectación concreta de dicha competencia por la imposición del APPA como determinante de obligatorio cumplimiento, y la forma en que la Resolución 393 de 2025 y su Documento Técnico sustituyen decisiones normativas propias del EOT adoptado por Acuerdo Municipal. Correo para citación y notificaciones: concejo@nemocon-cundinamarca.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.

IX. NOTIFICACIONES

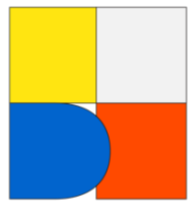
Se recibirán por parte de los accionantes en los siguientes:

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

Las accionadas podrán ser notificadas así:

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

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



Fundación
para el Estado
de Derecho

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-