

Bogotá D.C., 24 de octubre de 2025

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

**Asunto:** Nulidad simple de la Resolución 320 de 2025 por la cual se declara un APPA en el municipio de Concordia-Antioquia, con solicitud de medida cautelar.  
**Accionados:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA

Cordial saludo.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, (en adelante FEDe. Colombia), organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de la **RESOLUCIÓN 320 DE 2025** por la cual "*se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*", con el fin de que se declare su nulidad:

Tabla de contenido

|                                                                                                                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. PARTES Y REPRESENTANTES .....</b>                                                                                                                                                      | <b>2</b>  |
| <b>II. ANOTACIÓN PRELIMINAR .....</b>                                                                                                                                                        | <b>2</b>  |
| <b>5.1. LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA LEGAL. ....</b>                                                                                                               | <b>8</b>  |
| 5.1.1. Norma habilitante: artículo 32 numeral 2 de la Ley 2294 de 2023 (PND) .....                                                                                                           | 9         |
| 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 .....                      | 10        |
| 5.1.3. La Resolución 320 de 2025 regula los usos del suelo.....                                                                                                                              | 11        |
| 5.1.4. La Resolución 320 de 2025 junto con el Documento Técnico y sus anexos modificaron los usos del suelo que estaban regulados mediante el EOT declarado por el Acuerdo 013 de 2017. .... | 13        |
| 5.1.5. El MADR ni la UPRA tienen competencia para regular los usos del suelo mediante la Resolución 320 de 2025. ....                                                                        | 21        |
| <b>5.2. LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 INFRINGE LAS NORMAS EN QUE DEBE FUNDARSE: .....</b>                                                                                                        | <b>23</b> |
| 5.2.1 LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 VULNERA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL: .....                                                                                                                      | 25        |
| Desconocimiento de la capacidad real del suelo: usos impuestos en el APPA: .....                                                                                                             | 39        |
| 5.2.2 LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 DESCONOCE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA: .....                                                                                    | 40        |
| 5.2.3 LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA: .....                                                                                    | 50        |
| <b>5.3. LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR: .....</b>                                                                                                                | <b>55</b> |

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.3.1. Expedición irregular por inexistencia del procedimiento previo que impone el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023: .....                     | 55 |
| 5.3.2 Expedición irregular por inobservancia del requisito legal de coordinación con las autoridades competentes: .....                                           | 57 |
| 5.3.3. Expedición irregular por falta de participación democrática. Simulación de participación territorial y persistencia del contenido normativo objetado. .... | 58 |
| 5.3.4. El déficit de participación a nivel de autoridades territoriales: La ausencia total de mecanismos de coordinación institucional. ....                      | 61 |
| 5.3.5. Expedición irregular por falta de participación democrática y sustitución indebida de la competencia representativa. ....                                  | 64 |
| 5.3.6. Expedición irregular por falta de publicación íntegra del Documento Técnico y anexos que hacen parte de la Resolución en el Diario Oficial: .....          | 67 |
| 5.3.7. Expedición irregular de la APPA por sustentarse en la ZPPA declarada mediante Resolución 377 de 2024, la cual carece de fundamento legal. ....             | 70 |
| 5.3.8. Expedición irregular por infracción al principio de sostenibilidad fiscal - Ausencia de estudio de impacto económico y fiscal. ....                        | 71 |
| <b>VI. PRETENSIONES</b> .....                                                                                                                                     | 74 |
| <b>VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR</b> .....                                                                                                                    | 74 |
| 7.1. Procedencia de la medida cautelar. ....                                                                                                                      | 75 |
| 7.2. Fundamentos de la suspensión provisional. ....                                                                                                               | 75 |
| 7.3 Verificación del <i>fumus boni iuris</i> y del <i>periculum in mora</i> como condiciones de procedencia de la medida. ....                                    | 79 |
| 7.4 Solicitud cautelar .....                                                                                                                                      | 81 |
| <b>VIII. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.</b> .....                                                                                                         | 81 |
| <b>IX. PRUEBAS Y ANEXOS</b> .....                                                                                                                                 | 81 |
| <b>X. NOTIFICACIONES</b> .....                                                                                                                                    | 87 |

## I. PARTES Y REPRESENTANTES

**Demandante:** La Fundación para el Estado de Derecho (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

**Demandado:** Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR), representado legalmente por Martha Viviana Carvajalino, o quien haga sus veces.

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

## II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Resolución 320 de 2025 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural constituye un precedente de particular gravedad en materia de ordenamiento territorial. Bajo la apariencia de declarar un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia (Antioquia), el acto administrativo impuso desde el nivel central una regulación detallada sobre los usos del suelo, sin competencia ni procedimiento previo que habilitara tal intervención.

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

Pese a este mandato, la Resolución 320 de 2025 fue expedida sin el procedimiento reglamentario previsto ni la coordinación intersectorial exigida. Tampoco se acreditó participación efectiva de las autoridades municipales, ni armonización con el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente (Acuerdo 013 de 2017). Así, el Ministerio convirtió una determinante orientadora en un instrumento de ordenamiento directo y vinculante, sustituyendo decisiones que corresponden al concejo municipal conforme al artículo 313.7 de la Constitución.

El acto delimitó 13.040,13 hectáreas del territorio municipal e impuso prohibiciones y restricciones de uso del suelo que modifican de hecho la zonificación local. Además, se fundamentó en categorías sin respaldo legal, como la denominada *“Zona de Protección para la Producción de Alimentos”* (ZPPA). El propio Documento Técnico reconoce una articulación institucional limitada -cinco reuniones con Corantioquia y tres con el Ministerio de Ambiente- sin precisar su contenido ni resultados, y una participación ciudadana reducida a simples actividades de socialización.

El conjunto de actuaciones refleja una interpretación centralista y expansiva de las competencias en materia de ordenamiento territorial, contraria a los principios de legalidad, descentralización y participación democrática. Bajo la apariencia de una determinante técnica, el Gobierno nacional intervino directamente en la regulación del uso del suelo municipal, alterando el equilibrio constitucional entre Nación y entidades territoriales.

Por estas razones, la Resolución 320 de 2025 presenta vicios constitutivos de nulidad a la luz del artículo 137 del CPACA. En particular, se trata de un acto administrativo de carácter general que (i) se expidió sin competencia (sección 5.1), (ii) infringe las normas en las que debería fundarse (sección 5.2) y (iii) se expidió de forma irregular (sección 5.3).

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

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

### III. NORMA DEMANDADA

La Resolución 320 de 2025 por la cual “se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones” expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, publicada en el Diario Oficial No. 53.259 del 30 de septiembre de 2025 (Anexo 1), que en su parte resolutive dispone:

#### “RESUELVE:

**ARTÍCULO 1o. DECLARATORIA DE APPA.** 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 13.040,13 hectáreas en el municipio de Concordia, ubicado en la región suroeste del departamento de Antioquia, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos Concordia (Antioquia), elaborado por la UPR A en el año 2025.

La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en el Anexo 5 del Documento Técnico de Soporte y será incorporada en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) de dominio de la UPR A.

**PARÁGRAFO 1o.** 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 Concordia (Antioquia) y sus anexos, los cuales hacen parte del presente acto y serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

**ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) será aplicable en las áreas definidas en el documento técnico citado en parágrafo 1 del artículo 1o de la presente resolución.

**PARÁGRAFO.** El departamento de Antioquia y el municipio Concordia, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

**ARTÍCULO 3o. AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.** El municipio de Concordia de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales reglamentarán el uso del suelo, considerando los objetivos de protección y restauración, asociados a la producción de alimentos, detallados en los lineamientos y parámetros del Documento Técnico de Soporte y sus anexos, en los términos del artículo 10 de Ley 388 de 1997 y el Decreto

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

**ARTÍCULO 4o. CUMPLIMIENTO Y CONTROL.** *Corresponde al municipio de Concordia, en el marco de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de lo dispuesto en este acto administrativo y en sus instrumentos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y ejercer el control urbano.*

**PARÁGRAFO.** *Corresponde a las autoridades con competencia para la expedición de licencias urbanísticas en el municipio de Concordia verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.*

**ARTÍCULO 5o. EVALUACIÓN.** *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de UPR-A, evaluará el impacto de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, cada cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la respectiva APPA, o cuando se requiera.*

**ARTÍCULO 6o. GARANTÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS Y/O SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS.** *La declaratoria de la Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) respeta los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, conforme al marco legal vigente.*

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

**ARTÍCULO 7o. PLAN DE ACCIÓN PARA GARANTIZAR LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS (APPA).** *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante lineamientos dirigidos a sus entidades adscritas y vinculadas construirá, en el marco del sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con el apoyo de la UPR-A, un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, como instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios.*

**ARTÍCULO 8o. COMUNICACIÓN.** *Comunicar la presente resolución a la alcaldía municipal de Concordia, y a la Gobernación del departamento de Antioquia. Para efectos de los Sistemas de Información, comuníquese la presente resolución a las entidades competentes conforme lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.*

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

En consecuencia, la presente demanda de nulidad se dirige contra la totalidad del acto administrativo, esto es, la Resolución 320 de 2025 publicada en el Diario Oficial No. 53.259 del 30 de septiembre de 2025. Sin embargo, dicha publicación fue incompleta, pues no incluyó sus anexos, pese a que el artículo 1, parágrafo 1, de la misma Resolución los incorporó expresamente como parte integral de la decisión.

Los anexos aparecieron después en la página web del Ministerio, situación que vulnera los principios de publicidad, seguridad jurídica y acceso a la información. Por lo tanto, la demanda comprende también estos documentos, que integran materialmente el acto administrativo y cuya omisión en la publicación oficial afecta la validez del acto en su conjunto:

1. **Anexo 1.** Anexo técnico de análisis de la frontera agrícola en la identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Concordia del Suroeste Antioqueño.
2. **Anexo 2.** Análisis de Patrimonio determinante III y Turismo VI de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.
3. **Anexo 3.** Análisis de infraestructura, bienes y servicios agropecuarios e infraestructura, determinante IV de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.
4. **Anexo 4.** Estrategia de participación.
5. **Anexo 5.** Cartografía.

La inclusión de estos documentos resulta indispensable, en tanto conforman el contenido normativo integral de la Resolución 320 de 2025.

#### IV. ANTECEDENTES

**4.1.** El 22 de junio de 2001, mediante el Acuerdo Municipal No. 019 de 2001, el Concejo Municipal de Concordia (Antioquia), en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución, la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) como instrumento de planificación del desarrollo físico y uso del suelo en el municipio. Este acto constituye la base normativa y técnica sobre la cual se estructura la planeación territorial de Concordia.

**4.2.** Posteriormente, el municipio de Concordia adelantó el proceso de revisión y actualización de su Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) iniciado en 2016. Dicho proceso culminó con la expedición del Acuerdo Municipal No. 013 del 18 de septiembre de 2017, mediante el cual se adoptó el EOT. El artículo 5 del Acuerdo 013 estableció la vigencia del EOT, así:

- Corto plazo: 2017–2023
- Mediano plazo: 2017–2027
- Largo plazo: 2017–2031

De igual manera, el artículo 6 dispuso que el Componente General del EOT tiene carácter estructural y vigencia de largo plazo hasta 2031, y que solo podrá modificarse mediante revisión general o por iniciativa del alcalde, sustentada en estudios técnicos debidamente motivados, conforme al artículo 28 de la Ley 388 de 1997, el artículo 2 de la Ley 902 de 2004 y el artículo 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015. En consecuencia, el EOT adoptado por el Acuerdo 013 de 2017 constituye el instrumento vigente de ordenamiento territorial de Concordia hasta 2031, con fuerza normativa y prevalencia sobre cualquier determinación que afecte el uso del suelo en su jurisdicción (**Anexo 1**).

**4.3.** Actualmente, el municipio orienta su gestión territorial mediante el Plan de Desarrollo “*Podemos Hacerlo*” 2024-2027, liderado por la alcaldesa Alexandra Herrera Quijano, el cual ratifica el compromiso de la administración con la sostenibilidad agropecuaria y la autonomía en la definición de políticas de ordenamiento territorial (**Anexo 2**).

**4.4.** El 26 de diciembre de 2024, el MADR expidió la Resolución 377 de 2024, *“por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) de la región Suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*. **(Anexo 3).**

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

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

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

**4.6.** El 12 de agosto de 2025 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural publicó en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) el proyecto de resolución denominado *“Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia, de la región Suroeste del departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones”*, fijando un período de quince (15) días calendario para la recepción de observaciones ciudadanas, el cual culminó el 27 de agosto de 2025. **(Anexo 4).**

**4.7.** Durante el trámite de consulta, el Ministerio recibió un total de 112 comentarios provenientes de diversos actores sociales e institucionales. De ellos, 6 fueron aceptados y 106 no aceptados, de acuerdo con el informe de resultados publicado el 17 de septiembre de 2025. **(Anexo 5).**

El proyecto sometido a consulta constaba de nueve artículos, de los cuales ocho recibieron observaciones. Según el reporte oficial, solo dos artículos fueron modificados tras el proceso de consulta; no obstante, como se demostrará en el acápite 5.3.3 de esta demanda, tales modificaciones no implicaron cambios sustanciales en el contenido normativo.

**4.8.** El 22 de septiembre de 2025, el MADR expidió la Resolución 320 de 2025, *“por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia del Suroeste Antioqueño y se dictan otras disposiciones”* en 13.040,13 hectáreas del municipio. **(Anexo 6).**

Dicha resolución fue publicada en el Diario Oficial hasta el 30 de septiembre de 2025 No. 53.259, aunque de manera incompleta, pues solo se divulgó la resolución y el documento técnico de soporte, sin incluir los 5 anexos que, de acuerdo con el artículo 1, forman parte integral del acto administrativo. Los anexos omitidos son los siguientes:

- **Anexo 1.** Análisis de la frontera agrícola en la identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Concordia del Suroeste Antioqueño.
- **Anexo 2.** Análisis de Patrimonio determinante III y Turismo VI de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.
- **Anexo 3.** Análisis de infraestructura, bienes y servicios agropecuarios e infraestructura determinante V de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.
- **Anexo 4.** Estrategia de participación.
- **Anexo 5.** Cartografía.

La omisión de estos anexos afecta la integridad y publicidad del acto administrativo, en tanto impide conocer plenamente el alcance técnico y jurídico de la declaratoria, vulnerando el principio de transparencia y publicidad de las actuaciones administrativas.

4. La afectación se agrava en el caso de Concordia, donde existen instrumentos de planeación vigentes como el EOT 2016–2028, El Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario –POTA– de Antioquia “piensa en grande 2016-2019” (**Anexo 7**) y Plan de Desarrollo 2024 - 2027 que ya definen lineamientos específicos sobre suelos rurales, determinantes ambientales, turismo y actividades agropecuarias. La imposición de nuevas delimitaciones sin concertación con el Municipio altera la coherencia interna del ordenamiento local, afecta la seguridad jurídica de los propietarios rurales y limita la autonomía territorial reconocida constitucionalmente como se demostrará a continuación.

## V. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CARGOS DE NULIDAD

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

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

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

A continuación, se desarrollan los cargos formulados contra la Resolución 320 de 2025, reiterando que la parte demandante reconoce la legitimidad de los fines de interés público orientados a promover la producción de alimentos y fortalecer la economía campesina. Sin embargo, dichos objetivos deben alcanzarse dentro del marco de los principios constitucionales que garantizan la autonomía territorial, la propiedad privada, la libertad económica y la democracia local.

### 5.1. LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 FUE EXPEDIDA SIN COMPETENCIA LEGAL.

Para la validez de un acto administrativo se exige, entre otros presupuestos, que la autoridad que lo profiere tenga asignada de manera expresa y previa la facultad para adoptar la decisión. La competencia

se deriva de la Constitución o de la ley, y está estrechamente ligada al principio de legalidad, el debido proceso y la seguridad jurídica. Cuando la autoridad actúa sin habilitación normativa o desborda el alcance de la que tiene, incurre en un vicio grave e insubsanable de incompetencia, causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA<sup>1</sup>.

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), con base en criterios técnicos y en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. No obstante, la Resolución 320 de 2025 excede por completo ese marco competencial, pues: (i) regula los usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos en una extensión de 13.040 hectáreas del municipio de Concordia; (ii) impone deberes y obligaciones al Departamento de Antioquia; y (iii) crea un plan de acción y un sistema de seguimiento y monitoreo, actuaciones que desbordan el alcance material de una simple declaratoria técnica.

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

En consecuencia, la Resolución 320 de 2025 incurre en un vicio manifiesto de incompetencia material, al invadir competencias constitucionales propias de los entes territoriales y sustituir el orden jurídico previsto para la planificación del territorio. Conforme al artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dicho vicio afecta de manera directa la validez del acto, por cuanto la autoridad nacional carecía de habilitación legal para regular los usos del suelo, imponer obligaciones a entidades territoriales o establecer instrumentos de planeación y seguimiento, más allá de la mera declaratoria de una determinante. Este vicio se demuestra analizando la competencia que otorga el numeral segundo del artículo 32 y lo que hizo la Resolución demandada.

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

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

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

---

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

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

(...)

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

De esta disposición se desprende que el MADR puede declarar las APPA, con base en criterios técnicos de la UPRA, y siempre en coordinación con Ministerio de Ambiente de Vivienda. En ningún caso se le habilitó para 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 suelo<sup>2</sup>.

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.”*

Así mismo, conforme al artículo 29 de la ley orgánica del ordenamiento territorial -Ley 1454 de 2011-, sobre la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, le corresponde a los municipios:

*“4) Del municipio: [...]*

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

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

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

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

En contraste con ese marco, la Resolución 320 de 2025 regula de manera directa los usos permitidos, restringidos y prohibidos en **13,040 hectáreas** como se demuestra a continuación.

### 5.1.3. La Resolución 320 de 2025 regula los usos del suelo.

La Resolución 320 de 2025 regula de manera directa los usos del suelo en el territorio municipal. Ello se evidencia desde su artículo 1, cuyo parágrafo primero dispone que el Documento Técnico de Soporte y sus anexos en parte integral del acto administrativo:

*“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 Areas de Protección para la Producción de Alimentos Concordia (Antioquia)” y sus anexos, **los cuales hacen parte del presente acto y serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**.”*

Al incorporar este documento y sus cinco anexos como parte integral del acto administrativo, el Ministerio convirtió un insumo técnico en un instrumento normativo de obligatorio cumplimiento, con fuerza vinculante sobre las autoridades locales. La única norma que autoriza al MADR a declarar las APPA es el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 199 que indica que se declare las APPA **“de acuerdo con los criterios definidos por la UPRA”**, sin que estos criterios se conviertan por sí mismos en normas de ordenamiento territorial.

La Resolución demandada, en lugar de justificar la necesidad de las APPA en el municipio de Concordia o de exponer los fundamentos técnicos que expliquen la selección del 13,040 hectáreas como

determinante de ordenamiento territorial para producir alimentos, incorpora como parte integral un Documento Técnico que regula de manera directa y específica los usos del suelo, estableciendo:

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

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

Contrariando las competencias asignadas al MADR y a la UPRA y a las entidades territoriales, esta Resolución regula los usos así como se demuestra en la Tabla 59 del Documento Técnico de la UPRA:

| Uso                        | Uso Principal                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Uso Compatible                                                                                                                                                                                                    | Uso Restringido                                                                                                                                  | Uso Incompatible:                                                                                                                                                                           |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Agrícola</b>            | Agrícola destinado a la producción de alimentos:<br>– Cultivos Transitorios<br>– Cultivos Semipermanentes<br>– Cultivos Permanentes<br>– Confinados Agrícolas<br>– Arreglos agroforestales (Agrosilvícolas y Agrosilvopastoriles).<br>– Especies Arbóreas y Forestales Asociadas a la Alimentación Humana. | Agrícolas que aportan a la producción de alimentos:<br>– Cultivos destinados a la producción de materias primas<br>– Cultivos de pastos y forrajes destinados a la alimentación animal<br>– Confinados agrícolas. | Agrícola no alimentarios:<br>– Cultivos no destinados a la alimentación humana<br>– Confinados agrícolas no destinados a la alimentación humana. | <u><b>Respecto a los usos que no se incluyen en las tablas anteriores, se entenderán como actividades que son incompatibles con la producción de alimentos y no se pueden ejecutar.</b></u> |
| <b>Pecuario</b>            | Pecuario destinado a la producción de alimentos:<br>– Pastoreo (pasturas naturales y mejoradas)<br>– Arreglos agroforestales (silvopastoriles y agrosilvopastoriles)<br>– Confinados o estabulación pecuaria<br>– Zoocría.                                                                                 | Que aportan a la producción de alimentos:<br>– Zoocría.                                                                                                                                                           | Pecuario No alimentario:<br>– Confinados pecuarios o estabulación pecuaria no destinados a la alimentación humana.                               |                                                                                                                                                                                             |
| <b>Acuícola y pesquero</b> | Acuícola y Pesquero destinado a la producción de alimentos:                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                   | Acuícola y pesquero no alimentario:<br>– Acuicultura para la                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                             |                                                                                                     |  |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                             | – Acuicultura para consumo humano<br>– Pesca Artesanal.                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                             | producción de peces y productos no destinados a la alimentación humana.                             |  |
| <b>Forestal</b>             |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                             | Forestal no alimentario:<br>– Plantaciones forestales de especies maderables con fines comerciales. |  |
| <b>Vivienda</b>             | Vivienda rural dispersa siempre y cuando esté asociada a la producción agropecuaria.                                                                                                                                                                                                       |                                                                                             |                                                                                                     |  |
| <b>Equipamientos</b>        | Equipamientos de escala veredal de:<br>– Salud<br>– Educación<br>– Bienestar social<br>– Deportivo recreativo<br>– Seguridad social.                                                                                                                                                       |                                                                                             |                                                                                                     |  |
| <b>Comercio y servicios</b> | Servicios de apoyo a lo agropecuario-agroindustria; de escala pequeña y mediana:<br>– Servicios para la producción<br>– Servicios de almacenamiento y alistamiento<br>– Servicios para la transformación<br>Servicio Turístico: – Agroturismo que se desarrolla entorno a lo agropecuario. | Ecoturismo.<br>Servicio de Hospedaje:<br>Posadas Turísticas.<br>Comercio de escala veredal. |                                                                                                     |  |

**5.1.4. La Resolución 320 de 2025 junto con el Documento Técnico y sus anexos modificaron los usos del suelo que estaban regulados mediante el EOT declarado por el Acuerdo 013 de 2017.**

Para ilustrar la falta de competencia en la declaratoria de las APPA se produce una superposición normativa entre la Resolución 320 de 2025 y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Concordia. Se demostrará que el Ministerio de Agricultura y la UPRA reemplazaron las decisiones locales ya adoptadas, imponiendo restricciones mucho más severas que las previstas en el ordenamiento municipal.

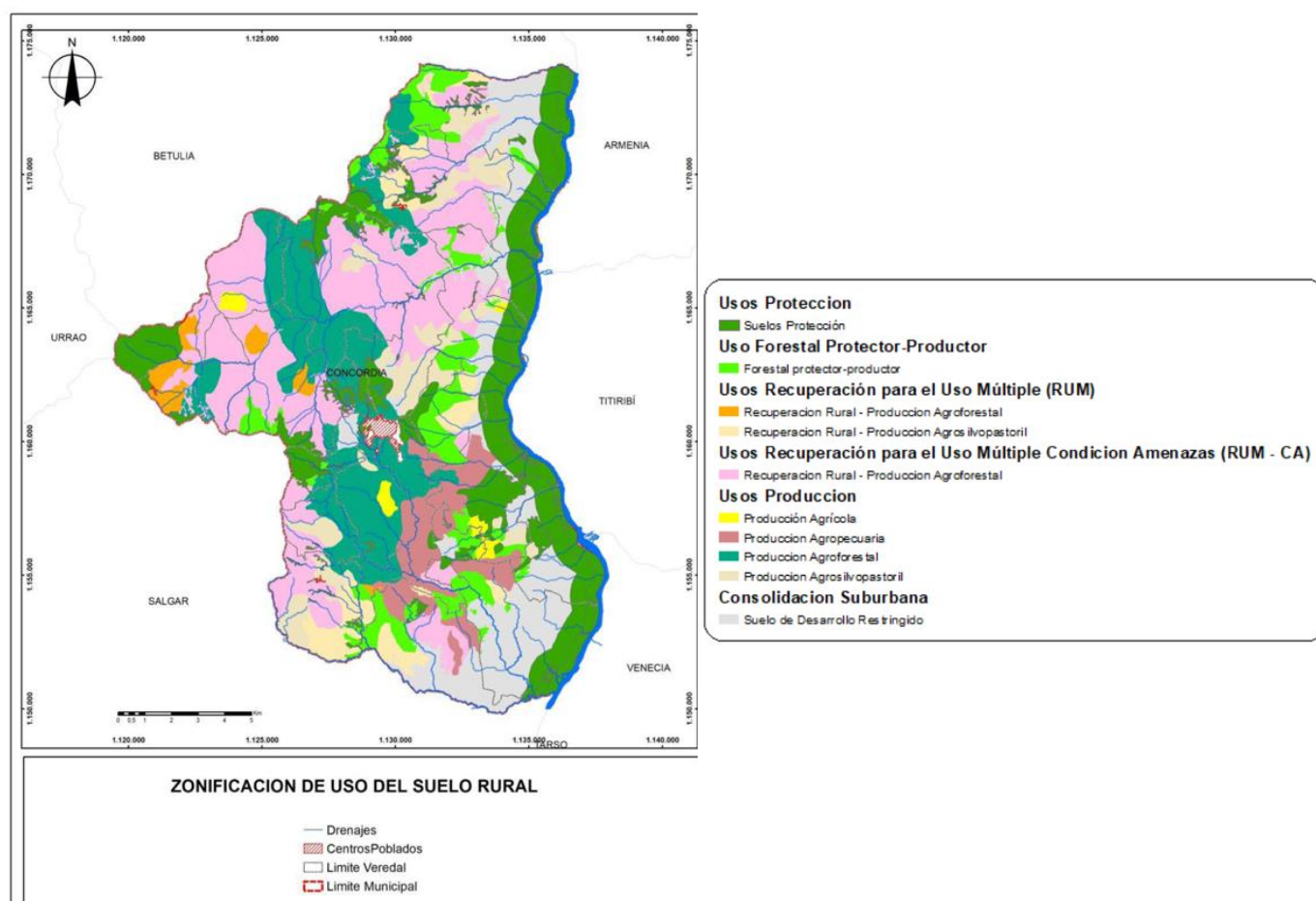
En el caso de Concordia, el EOT fue adoptado mediante Acuerdo Municipal 013 de 2017, que reguló seis categorías de uso del suelo rural tal como demuestra la siguiente imagen:

1. Suelos de Protección,
2. Suelos Forestales Protector-Productor,
3. Uso Agroforestal,
4. Uso Agrosilvopastoril,
5. Uso Agropecuario, y
6. Uso Agrícola.



**DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA  
MUNICIPIO DE CONCORDIA  
CONCEJO MUNICIPAL**

**Anexo 74. Zonificación de los usos del suelo rural**



Conforme a lo establecido en el EOT del municipio de Concordia, los artículos 162 a 184 establecen los usos principales, complementarios, condicionados y prohibidos del suelo rural. En este marco, el EOT reconoció una diversidad de actividades productivas, extractivas, residenciales y turísticas, que

reflejan la autonomía local en la definición de los usos del suelo. Entre ellas se encuentran la minería, el ecoturismo, las viviendas campestres o de recreo, los usos urbanos residenciales, las obras de infraestructura y otras actividades no destinadas exclusivamente a la producción de alimentos, pero consideradas compatibles con el desarrollo económico y territorial del municipio impulsado desde su suelo rural. A continuación, se presenta los usos del suelo rural definidos en el EOT de Concordia:

| USO DEL SUELO               | USO PRINCIPAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | USO COMPLEMENTARIO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | USO CONDICIONADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | USO PROHIBIDO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Suelos de Protección</b> | a) Conservación y mantenimiento de las coberturas forestal protectoras.<br>b) Conservación y protección de retiros a fuentes hídricas y nacimientos.<br>c) Enriquecimiento y restauración con especies de flora y fauna.<br>d) Proyectos de Investigación (forestal, biológica y/o ecológicas relacionadas con el conocimiento de la biodiversidad y estos los ecosistemas asociados), siempre y cuando se cuente con el respectivo permiso de investigación, colecta y captura. | a) Enriquecimiento de coberturas vegetales protectoras.<br>b) Revegetalización con especies nativas en áreas sin coberturas forestales o con bosques muy intervenidos.<br>c) <u>Ecoturismo (expediciones pedagógicas, camping, práctica de deportes extremos o de riesgo que impliquen el uso de recursos naturales).</u><br>d) <u>Aprovechamiento de productos secundarios del bosque.</u><br>e) <u>Obras de infraestructura y desarrollos urbanísticos,</u> cumpliendo con las normas vigentes, que permitan definir su posible establecimiento donde las condiciones de la zona lo permitan.<br>f) <u>Actividades que no afecten la estabilidad de los suelos, los cuerpos de agua, la cobertura vegetal, ni algún elemento de la Estructura Ecológica Principal.</u> | a) <u>Producción Agrícola o Pecuaria semintensivas,</u> aplicando buenas prácticas de manejo.<br>b) Instalación de redes de telecomunicaciones (estaciones repetidoras, antenas de telecomunicaciones, torres, monopolos), campamentos básicos de apoyo del Estado e instituciones académicas y de investigación reconocidas.<br>c) <u>Adecuación de miradores panorámicos, comercio y servicios asociados al ecoturismo y a los miradores panorámicos.</u><br>d) Instalación de redes de líneas vitales (acueductos, alcantarillados, polductos, etc.), se permiten siempre y cuando se sustente la necesidad y se cuente con estudios técnicos previos que determinen su viabilidad.<br>e) <u>Actividades de Turismo: permitiéndose</u> | a) Producción Agrícola o Pecuaria intensiva o industrial.<br>b) Uso residencial con tipologías de vivienda campestre o de recreo y parcelaciones.<br>c) Uso de infraestructuras y actividades Industriales, comerciales o educativas, religiosas y de salud o las demás construcciones que no hayan sido asignados.<br>d) Plantaciones forestales comerciales productoras.<br>e) Cacería de fauna silvestre y tala de vegetación nativa.<br>f) Minería.<br>g) Turismo: con actividades recreativas de mediano y alto impacto (moto crosismo, cuatrimotos, ciclo montañismo, canopy o similares).<br>h) Servicios: alojamiento (camping y hoteles); pesebreras, escuelas de equitación y centros veterinarios. |



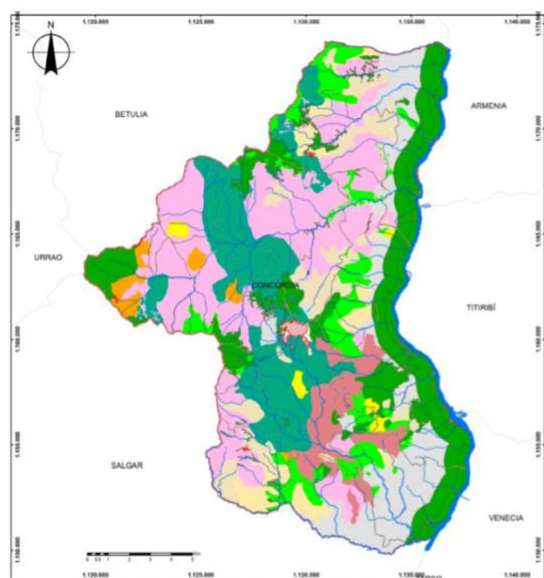
|                                           |                                                                                                         |                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                  |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                           |                                                                                                         |                                                                                                                                 | <p><b><u>actividades recreativas</u></b> pasivas de bajo impacto: caminatas y cabalgatas por la red de caminos antiguos y servidumbres de paso, observación guiada de flora y fauna en miradores paisajísticos naturales. También deberá contar con los permisos ambientales en el caso de que estos se requieran. Las áreas que se encuentren cubiertas de plantaciones comerciales podrán aprovecharse una vez se cumplan los requisitos ambientales correspondientes.</p> <p>f) <b><u>Residencial:</u></b> supeditado a la norma de densidades vigente, y que se tienda al establecimiento de vivienda campesina o para el apoyo de la preservación de los suelos de protección.</p> <p>g) Ampliación y adecuación de las vías y caminos de servidumbre existentes.</p> <p>h) <b><u>Uso residencial con tipologías de vivienda campestre o de recreo</u></b> y parcelaciones, previo cumplimiento de los requerimientos normativos vigentes.</p> |                                                                                                                  |
| <b>Suelo Forestal Protector–Productor</b> | <p>a) Conservación y mantenimiento forestal protector.</p> <p>b) Enriquecimiento y restauración con</p> | <p>a) Forestal: aprovechamiento de productos secundarios del bosque o productos no maderables.</p> <p>b) Establecimiento de</p> | <p>a) <b><u>Usos urbanos (residencial: supeditado a la norma de densidades vigente).</u></b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>a) Producción Agrícola o pecuaria semintensiva e intensiva o de alta intensidad, usos que generan daños o</p> |

|                              |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              | <p>especies nativas.</p> <p>c) Investigaciones científicas.</p> <p>d) Establecimiento y aprovechamiento con especies introducidas (con técnicas no agresivas, entresaca, tala por lotes, etc.).</p> | <p>plantaciones forestales productoras.</p> <p>c) Sistemas agroforestales de carácter agroecológico o sistemas agrosilvopastoriles de baja intensidad (con cambio a forestal protector a largo plazo).</p> <p>d) Ecoturismo.</p> <p>e) Construcción de viveros, aulas ambientales y granjas escuelas.</p> <p>f) Comercio: siempre y cuando no alteren los ecosistemas ni las fuentes hídricas abastecedoras de agua.</p> | <p>b) Recreación.</p> <p>c) Producción Agrícola y pecuaria extensiva, con baja intensidad y técnicas adecuadas de conservación de suelos y ambientalmente sostenibles.</p> <p>d) Recreación–Ecoturismo.</p> <p>e) Aprovechamiento forestal con fines comerciales, sin afectar especies endémicas, vulnerables o en peligro de extinción.</p> <p>f) Minería subterránea: con impactos controlables o reversibles, que no alteren el ecosistema ni las fuentes hídricas abastecedoras de agua.</p> <p>g) Uso residencial con tipologías de vivienda campestre o de recreo y parcelaciones, previo cumplimiento de los requerimientos normativos vigentes.</p> | <p>impacto a la biodiversidad (flora y fauna), al recurso hídrico, al suelo, el agua.</p> <p>b) Industrial y comercial.</p> <p>c) Residencial con tipologías de vivienda campestre o de recreo y parcelaciones.</p> <p>d) Cacería de fauna silvestre.</p> <p>e) Turismo: con actividades recreativas pasivas de bajo, mediano y alto impacto.</p> <p>f) Servicios: alojamiento (camping y hoteles); pesebreras, escuelas de equitación y centros veterinarios.</p> <p>g) Minería a cielo abierto.</p> <p>h) Los demás que no hayan sido asignados.</p> |
| <b>Uso Agroforestal</b>      | <p>a) Sistemas agroforestales.</p> <p>b) Plantaciones forestales protectoras o productoras.</p>                                                                                                     | <p>a) Actividades netamente agrícolas <b><u>con mezcla de especies maderables.</u></b></p> <p>b) Cultivos permanentes.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>a) Cultivos transitorios o intensivos.</p> <p><b><u>b) Minería.</u></b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>a) Ganadería extensiva e intensiva.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Uso Agrosilvopastoril</b> | <p>a) Sistemas agrosilvopastoriles, agroforestales o silvopastoriles.</p>                                                                                                                           | <p>a) Cultivos transitorios o permanentes.</p> <p>b) <b><u>Ganadería extensiva de bajo impacto.</u></b></p> <p>c) <b><u>Agroindustria.</u></b></p> <p>d) <b><u>Forestal protector o productor.</u></b></p> <p>e) Cultivos agrícolas transitorios o permanentes.</p>                                                                                                                                                      | <p>a) <b><u>Pastoreo extensivo</u></b> y de baja intensidad, restringiendo actividades netamente pecuarias.</p> <p><b><u>b) Minería.</u></b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>a) Ganadería intensiva.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

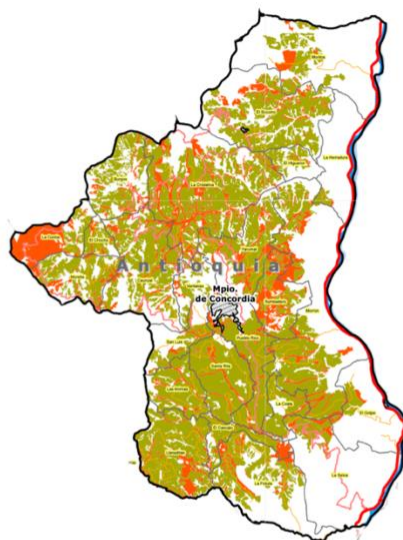
|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b><u>f) Cría de ganado bovino, porcino o aves.</u></b>                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Uso Agropecuario</b> | <p>a) Actividades agrícolas y pecuarias o mixtas, que se establezcan con prácticas adecuadas que no afecten la estabilidad y estructura del suelo o las fuentes hídricas.</p> <p>b) Cultivos agrícolas transitorios o permanentes.</p> <p>c) <b><u>Cría de ganado bovino, porcino o aves.</u></b></p> <p>d) <b><u>Actividades piscícolas.</u></b></p> | <p>a) <b><u>Agroforestal, agrosilvopastoril, agrícola.</u></b></p> <p>b) <b><u>Vivienda campesina.</u></b></p> <p>c) <b><u>Aprovechamiento de productos forestales no maderables.</u></b></p> <p>d) <b><u>Plantaciones forestales productoras y protectoras.</u></b></p>                                            | <p>a) Cultivos transitorios intensivos.</p> <p>b) <b><u>Ganadería extensiva e intensiva.</u></b></p> <p>c) <b><u>Residencial: vivienda campesina, limitado a las densidades vigentes.</u></b></p> <p>d) <b><u>Minería.</u></b></p> <p>e) Agroindustria.</p> <p>f) Ecoparques que no afecten los sistemas productivos o los recursos naturales.</p> <p>g) Procesamiento y conservación de productos agrícolas o pecuarios.</p> | <p>a) Residencial con tipologías de vivienda campestre o de recreo y parcelaciones.</p> <p>b) Cacería de fauna silvestre.</p> <p>c) Turismo con actividades recreativas pasivas de bajo, mediano y alto impacto.</p> <p>d) Servicios: alojamiento (camping y hoteles); pesebreras, escuelas de equitación y centros veterinarios.</p> <p>e) Industria pesada y mediana.</p> <p>f) Minería a cielo abierto.</p> <p>g) Los demás que no hayan sido asignados.</p> |
| <b>Uso Agrícola</b>     | <p>a) Cultivos transitorios y permanentes con prácticas adecuadas que no afecten la estabilidad y estructura de los suelos y los recursos naturales.</p> <p>b) Investigación y educación agrícola y ambiental.</p> <p>c) Plantaciones forestales productoras.</p>                                                                                     | <p>a) <b><u>Agroforestal.</u></b></p> <p>b) <b><u>Vivienda campesina.</u></b></p> <p>c) Aprovechamiento de productos forestales no maderables.</p> <p>d) Agroturismo, que no afecte las condiciones productivas de los suelos.</p> <p>e) Sistemas de riego considerando los permisos de la autoridad ambiental.</p> | <p>a) <b><u>Agroindustria.</u></b></p> <p>b) <b><u>Residencial: vivienda campesina, limitado a las densidades vigentes.</u></b></p> <p>c) <b><u>Ecoturismo.</u></b></p> <p>d) Producción pecuaria, con ganadería bovina, porcina y equina de pequeña intensidad.</p> <p>e) <b><u>Minería sostenible.</u></b></p>                                                                                                              | <p>a) Actividades pecuarias extensiva e intensiva.</p> <p>b) Industria pesada y mediana.</p> <p>c) Residencial con tipologías de vivienda campestre o de recreo y parcelaciones.</p> <p>d) Cacería de fauna silvestre.</p> <p>e) Minería a cielo abierto.</p> <p>f) Los demás que no hayan sido asignados o con prácticas que atenten contra la integridad ecológica de los ecosistemas asociados.</p>                                                          |

Ahora con las APPA declaradas en Concordia usos como minería, agroindustria, residencial, pastoreo extensivo y urbanos quedan prohibidos sin importar que en las tipologías de suelo agroforestal, agrícola, agropecuario, agrosilvopastoril estaban regulados como condicionados. A modo ilustrativo:

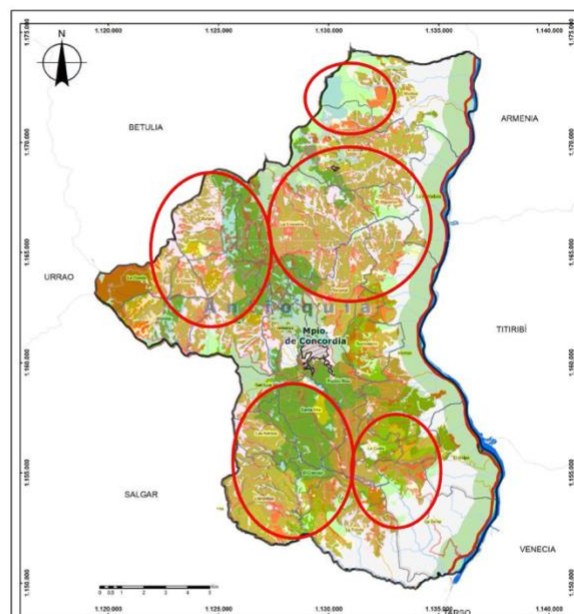
### SEGÚN EL EOT DE CONCORDIA EL USO DEL SUELO RURAL:



### CON APPA:



### AFECTACIÓN:



### ZONIFICACION DE USO DEL SUELO RURAL



Como se evidencia en la cartografía comparada, el primer mapa corresponde a la zonificación de usos del suelo adoptada por el EOT del municipio de Concordia (Acuerdo 013 de 2017), en la que se delimitan las categorías de uso de protección, forestal productor-protector, agroforestal, agrosilvopastoril, agropecuario y agrícola. Dicha planificación fue adoptada en ejercicio de la competencia exclusiva del concejo municipal para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 de la Constitución), conforme a los principios de autonomía territorial y ordenamiento integral del territorio previstos en los artículos 287, 288 y 311 de la Carta y en la Ley 388 de 1997.

El segundo mapa corresponde a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución 320 de 2025, que cubren un total de 13.040 hectáreas del territorio rural de Concordia. En esta nueva delimitación, los usos del suelo ya no son los definidos por las autoridades municipales, sino los establecidos directamente por el MADR y la UPRA en la sección 5 del Documento Técnico. Allí se fijan de manera uniforme los usos principales, compatibles, restringidos e incompatibles para el suelo rural del municipio de Concordia incluidos en la declaratoria, bajo el criterio de que el suelo rural debe destinarse a la producción de alimentos para el consumo humano.

El tercer mapa, elaborado a modo ilustrativo, muestra el traslape entre ambas regulaciones en las zonas rurales ahora cubiertas por la APPA, los usos previamente reconocidos por el EOT como el uso agroforestal, agrícola, agropecuario y agrosilvopastoril han sido sustituidos por la clasificación nacional de la UPRA, de modo que actividades antes permitidas o condicionadas ahora resultan prohibidas.

En efecto, actividades como la minería, la agroindustria, el uso residencial rural, el pastoreo extensivo y los usos urbanos quedan prohibidas dentro de la APPA, sin importar que en el EOT de Concordia se encontraban reguladas como usos condicionados o complementarios.

De manera particular:

- En el uso agroforestal, el EOT permitía plantaciones productoras, actividades agrícolas mixtas y ganadería de baja intensidad; hoy, la Resolución 320 prohíbe toda plantación forestal comercial y restringe los cultivos no alimentarios.
- En los usos agroforestal, agrícola, agropecuario y agrosilvopastoril, el EOT admitía minería, agroindustria y vivienda campesina condicionada a densidades; la Resolución los elimina, reservando exclusivamente actividades agrícolas o pecuarias con destino alimentario.
- En el uso agrícola, el EOT autorizaba investigación, ecoturismo y producción pecuaria de pequeña escala; bajo la nueva normativa, tales usos pasan a ser restringidos o incompatibles.

En consecuencia, el acto administrativo demandado redefine materialmente los usos del suelo rural municipal y sustrae la competencia normativa del concejo municipal y de la administración local, reemplazándola por un modelo de zonificación nacional impuesto por el Ministerio. Lo que antes era una potestad del municipio para ordenar el suelo conforme a sus dinámicas productivas y ambientales se convierte ahora en un mandato rígido del nivel central.

La extralimitación del Ministerio es aún más evidente porque el propio Documento Técnico no se limita a clasificar los usos principales, compatibles o restringidos, sino que anuncia que será el mismo Ministerio quien seguirá regulando en adelante las actividades dentro del suelo municipal. Textualmente dispone:

**“El Ministerio de Agricultura deberá expedir, en el menor tiempo posible, los lineamientos para el desarrollo de los usos confinados agrícolas no destinados a la alimentación humana.”**

Esto demuestra que, además de imponer un régimen actual de usos del suelo en las APPA, el Ministerio se atribuye una competencia regulatoria abierta e indefinida para seguir expidiendo lineamientos adicionales sobre actividades agropecuarias dentro del territorio municipal, sin fundamento legal.

El resultado es que los concejos municipales y sus POT/EOT dejan de ser los órganos llamados por la Constitución (artículo 313.7) para definir el uso del suelo, y pasan a convertirse en simples receptores de directrices futuras del Gobierno central.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-534 de 1996, la misma sentencia en que se fundamenta la resolución demandada de manera errónea, ha señalado:

***“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”***<sup>3</sup> (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 entidades administrativas nacionales -el MADR y la UPRA- que asumieron funciones propias de los municipios, reduciéndolos a un rol meramente instrumental.

#### **5.1.5. El MADR ni la UPRA tienen competencia para regular los usos del suelo mediante la Resolución 320 de 2025.**

Las competencias nacionales en la materia son de orden normativo general o técnico orientador. El Congreso define los determinantes, guías, marcos y procedimientos; las CAR ejercen planificación, manejo y conservación ambiental en sus jurisdicciones; y el MADR y la UPRA producen información técnica y criterios de referencia, pero no pueden fijar el régimen local de usos del suelo. Incluso los propios instrumentos del sector agropecuario lo admiten.

La Resolución 261 de 2018, mediante la cual se delimitó la Frontera Agrícola Nacional, definió expresamente su carácter meramente indicativo y a escala general, con la finalidad de servir de insumo a la planificación sectorial. La propia doctrina técnica de la UPRA ha sido categórica en advertir que dicha cartografía no constituye un instrumento de ordenamiento a nivel predial ni habilita para imponer restricciones de uso del suelo, pues estas corresponden en forma exclusiva a los entes territoriales a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), conforme al artículo 313.7 de la Constitución y a la Ley 388 de 1997<sup>4</sup>.

En primer lugar, el Decreto 4145 de 2011, que crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), es claro en delimitar sus funciones. El artículo 3 señala que su objeto es **“orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios”**, y el artículo 5.3 le asigna la función de **“definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de**

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996.

<sup>4</sup> UPRA, Identificación general de la frontera agrícola en Colombia, 2017

**Ordenamiento Territorial**. Es decir, su papel es estrictamente técnico y orientador, en apoyo a las autoridades territoriales, mas no normativo ni reglamentario. La misma norma subraya que estos criterios e instrumentos son de referencia para los POT, lo que excluye cualquier facultad de la UPRA para imponer directamente categorías de uso o restricciones al suelo ni les da competencia para que por medio de un Documento técnico imponga deberes y obligaciones a las entidades territoriales.

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

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

Por su parte, la Ley 1776 de 2016, al crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la responsabilidad de **“liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social”** (artículo 4). Asimismo, lo habilita para **“definir la frontera agrícola teniendo en cuenta las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad”**. Sin embargo, esta norma nunca atribuye al Ministerio la competencia de declarar áreas de protección ni de reglamentar directamente los usos del suelo rural; al contrario, lo que prevé es una delimitación de carácter general, que debe articularse con las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial.

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

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

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

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

La Resolución demandada refuerza ese desplazamiento al subordinar la actuación municipal al Documento Técnico en el artículo 3, y prever instrumentos nacionales de seguimiento y evaluación en los artículos 5 y 7 de la Resolución 161 de 2024 que no fueron modificados, que controlan la manera en que el municipio adopte tal cual los usos fijados por la UPRA.

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

En consecuencia, la Resolución 320 de 2025 incurre en un vicio manifiesto de extralimitación material de competencias, configurando una causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

## **5.2. LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 INFRINGE LAS NORMAS EN QUE DEBE FUNDARSE:**

De acuerdo con el artículo 137 del CPACA, la nulidad de los actos administrativos procede “*cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse*”. Esta causal de nulidad, de carácter genérico, se configura en aquellos casos en los que se evidencia la falta de aplicación de normas superiores, su aplicación indebida o una interpretación errónea de las mismas<sup>6</sup>. En el asunto de la referencia, las tres hipótesis concurren, lo que hace aún más ostensible la infracción.

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

<sup>5</sup> UPRA (2025). Documento Técnico de Soporte-Declaratoria APPA municipio de Concordia. página 20, 30, 179.

<sup>6</sup> 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.

| NORMA                                                                                      | CONTENIDO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Constitución</b></p>                                                                 | <p><b>Artículo 287:</b> que reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses.</p> <p><b>Artículo 288:</b> que ordena que la distribución de competencias se realice bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica que la Nación fija lineamientos generales y las entidades territoriales los desarrollan según sus particularidades.</p> <p><b>Artículo 311:</b> que establece al municipio como la entidad fundamental del Estado y lo faculta para ordenar el desarrollo de su territorio.</p> <p><b>Artículo 313, numeral 7:</b> que asigna al concejo municipal la función de “reglamentar los usos del suelo” dentro de los límites fijados por la ley.</p> <p><b>Artículo 334:</b> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario</p> |
| <p><b>Ley 1454 de 2011<br/>Ley Orgánica de<br/>Ordenamiento Territorial<br/>- LOOT</b></p> | <p><b>Artículo 29:</b> que precisa que a los municipios les corresponde formular y adoptar sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), los cuales deben reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p><b>Ley 388 de 1997<br/>Ley de Desarrollo<br/>Territorial</b></p>                        | <p><b>Artículos 1 a 5:</b> 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.</p> <p><b>Artículo 6:</b> que precisa que el ordenamiento territorial es de competencia municipal, ejercido bajo principios de autonomía y participación.</p> <p><b>Artículo 8:</b> que reconoce expresamente que la acción urbanística corresponde a los municipios y distritos, lo cual comprende, entre otras funciones:</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.</li> <li>• Definir usos específicos del suelo y su intensidad.</li> <li>• Establecer zonas de protección ambiental y áreas no urbanizables.</li> <li>• Adoptar planes de ordenamiento territorial como marco de todas las decisiones sobre usos del suelo.</li> </ul> <p><b>Artículos 12 y 15:</b> 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.</p> <p>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.</p> |
| <b>Ley 2294 de 2023<br/>Plan Nacional de<br/>Desarrollo 2022-2026,<br/>artículo 32:</b> | Creó las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes de ordenamiento territorial nivel 2, limitándolas a zonas de especial vocación agroalimentaria. En ningún caso habilita al MADR para regular ni limitar y mucho menos prohibir usos del suelo en los municipios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

En conclusión, la Resolución 320 de 2025 constituye un acto administrativo abiertamente contrario al ordenamiento constitucional y legal. De una parte, desnaturaliza el alcance del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 e ignora el mandato expreso de su parágrafo 1, al expedirse sin mecanismos de coordinación interinstitucional y territorial. De otra parte, vulnera directamente los artículos 287, 288, 311 y 313 de la Constitución, así como las disposiciones de la Ley 1454 de 2011 (artículo 29) y de la Ley 388 de 1997 (artículos 1 a 8, 12 y 15), que atribuyen a los municipios la competencia en materia de usos del suelo y ordenamiento territorial.

Por consiguiente, se configura de manera evidente la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA, consistente en la infracción de las normas en que debía fundarse. En ese orden, corresponde desarrollar los cargos específicos por: **(i)** vulneración del núcleo esencial de la autonomía territorial; **(ii)** vulneración a la propiedad privada y, **(iii)** vulneración del derecho a la libertad económica y la iniciativa privada.

### 5.2.1 LA RESOLUCIÓN 320 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”**<sup>7</sup>

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 de Constitucionalidad 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,

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

menos aún a través de un anexo técnico que crea la UPRA y que se impone como reglamento urbanístico para 13,040 hectáreas del territorio.

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

**“6.3. 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.”<sup>8</sup>**

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”<sup>9</sup>.**

Contrario a lo anterior y en infracción de las normas en que debería fundarse, el artículo 4 de la Resolución 320 de 2025 dispone expresamente lo siguiente:

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

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

**Parágrafo. Corresponde a las autoridades con competencia para la expedición de licencias urbanísticas en el municipio de Concordia verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.”**

Aunque el artículo menciona la autonomía y descentralización administrativa, en realidad el efecto jurídico es exactamente el contrario. El Ministerio de Agricultura traslada al municipio el deber de hacer cumplir lo dispuesto en la resolución y por tanto en el Documento Técnico y sus anexos, pero sin otorgarle ninguna capacidad de decisión sobre su contenido. El municipio queda reducido a un ejecutor y vigilante de La Resolución 320 de 2025 que reguló el desarrollo y los usos del suelo de Concordia, no a 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 (arts. 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 función de control urbano a garantizar la aplicación de decisiones ajenas a su propio proceso de planeación.

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.”**

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, lo que transforma la determinante en una figura de tutela administrativa sobre el territorio.

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 320 de 2025 confirman que el municipio de Concordia 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 gravedad de imponer en un municipio que su actividad principal será la producción de alimentos es manifiesta en el municipio de Concordia, pues como la misma UPRA demuestra en su Documento Técnico **Concordia no es un municipio agrícola**. Según la información oficial, el 50,5 % de su productividad pertenece al sector terciario, el 43,3 % al secundario, y apenas el 6,2 % al primario. Ello evidencia que su estructura económica está orientada principalmente a actividades comerciales, inmobiliarias, financieras, de servicios públicos y comunicaciones, no a la producción intensiva de alimentos. Pese a ello, la Resolución impone la categoría de APPA sobre extensas zonas del territorio, restringiendo usos urbanos, industriales y turísticos que el propio EOT reconoce como compatibles y estratégicos para el desarrollo local.

La UPRA lo demuestra así:

*En la composición sectorial, **Concordia concentra el 50,5 % de su productividad en el sector terciario<sup>10</sup>, el 43,3 % en el secundario y el 6,2 % en el primario.** En este último sector las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca representan el 100 %, mientras que la explotación de minas y canteras no reportaron valor agregado (Ibidem). Lo anterior denota la importancia que tienen las actividades agropecuarias por su contribución al valor agregado de actividades primarias. **Si bien el aporte económico no es relevante (6 %), las actividades agropecuarias son fundamentales para la seguridad alimentaria.***

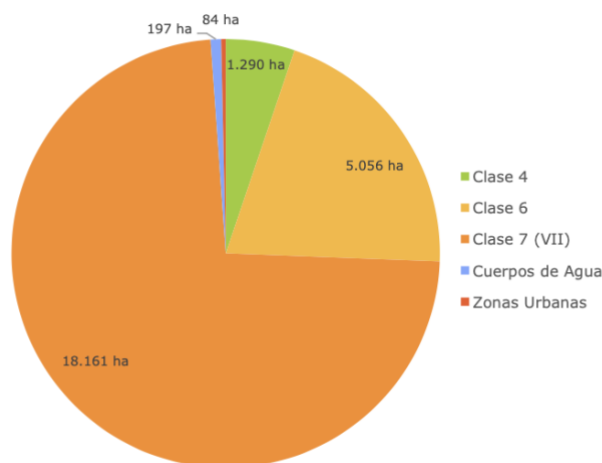
La contradicción es aún más evidente cuando el documento técnico admite que **en Concordia no existen suelos con clase agrológica I, II o III, es decir, tierras de alta o media aptitud agrícola**. De acuerdo con la información del IGAC citada en la página 148 del documento, el 73,3 % de las tierras del municipio pertenece a la clase VII, el 20,4 % a la clase VI y el 5,2 % a la clase IV. En palabras de la propia UPRA:

<sup>10</sup> El sector terciario incluye las actividades comerciales, inmobiliarias, financieras, técnicas, el suministro de aguas, gas y electricidad, las comunicaciones e información, la administración pública y defensa.

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

Estas categorías (VI y VII) corresponden a suelos con severas limitaciones, aptos solo para actividades forestales, de conservación o ganadería extensiva, no para agricultura intensiva. La decisión ministerial carece de fundamento técnico y se basa en información que desconoce los criterios establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para la clasificación del suelo. Como demuestra la imagen a continuación:

**Figura 31. Distribución de las tierras de Concordia por su capacidad de uso**



Fuente: UPRA (2025), a partir de información de IGAC, 2014.

La contradicción interna del documento se profundiza cuando en la página 89 se afirma que dentro del APPA se permitirá únicamente la autogeneración de energía solar de pequeña escala, mientras que las infraestructuras mayores a 1 MW deberán localizarse fuera del APPA. Ello implica una restricción directa a la posibilidad de desarrollar infraestructura energética, actividad que el propio departamento de Antioquia en su Plan de Ordenamiento Departamental (POD), reconoce como parte de sus potencialidades mineras y energéticas. En efecto, el artículo 7, numeral 5 del POD dispone que el modelo de ordenamiento territorial debe priorizar ***“las potencialidades agrícolas, pecuarias, forestales, mineras, entre otras”***. Con la Resolución 320 de 2025, tales potencialidades se ven anuladas por una norma nacional.

El Documento Técnico incluso impone al municipio obligaciones operativas impropias. En el apartado 3.3.2.5.1.4, relativo a las áreas de servicios públicos domiciliarios, señala que ***“el municipio deberá considerar su normativa específica de aislamientos y manejo con el fin de que el área para la producción de alimentos se desarrolle teniendo en cuenta las respectivas restricciones”***. Esto convierte a la administración municipal en responsable de ajustar su propio EOT para garantizar la ejecución del acto nacional, sin posibilidad de cuestionar su pertinencia.

Lo mismo ocurre en el apartado 3.4.3, donde la UPRA reconoce que ***“no se recibió información adicional por parte del municipio”***, pero a pesar de ello determina que las actividades de utilidad

pública e interés social quedarán sujetas a la jerarquía normativa del APPA, de modo que su viabilidad o restricción dependerá críticamente de su compatibilidad con la función principal del área.

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

En otras palabras, los proyectos de servicios públicos, saneamiento, disposición de residuos, o incluso equipamientos institucionales, quedan subordinados a una decisión nacional que el municipio no participó en definir.

Esta clasificación y regulación de usos del suelo es el núcleo de la autonomía municipal ya que 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 porque 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 de 1997, que incluye concertación ambiental, participación ciudadana y aprobación en el concejo municipal.

En suma, la Resolución 320 de 2025 y su Documento Técnico desnaturalizan el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. Mientras la Nación solo puede formular políticas y directrices generales, y los departamentos actúan como instancias de coordinación y apoyo técnico, la función de definir los usos del suelo y armonizarlos con el desarrollo local corresponde exclusivamente al municipio. Al imponer zonas de protección que restringen la minería, la energía, la infraestructura y otras actividades reconocidas en el EOT y POD, sin fundamento técnico ni concertación, el Ministerio de Agricultura excede su competencia y suplanta la potestad reglamentaria del Concejo Municipal.

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.

#### **5.2.1.1 Pruebas de la afectación al núcleo esencial de la autonomía territorial:**

El Documento Técnico de la Resolución 320 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 Concordia ya no pueden deliberar, crear nuevas categorías o

flexibilizar condiciones. El concejo municipal de Concordia afectado con la medida no puede ejercer su competencia constitucional de regulación de uso del suelo (artículo 313.7 constitucional), simplemente ejecuta y debe garantizar que se cumpla lo decidido por el Ministerio conforme el artículo 4 y 5 de la resolución demandada.

De esta manera, los concejos municipales no conservan un margen autónomo para decidir sobre la clasificación y reglamentación de usos del suelo, sino que se ven reducidos a ejecutores de directrices centrales. El propio documento técnico prescribe que en suelo APPA solo deben permitirse usos compatibles con la producción agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera y los usos que no contribuyan a ello deberán clasificarse como prohibidos. Asimismo, 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:

**“En su conjunto, los usos principales en las APPA corresponden a los usos agropecuarios destinados a la producción de alimentos para el consumo humano. En la medida que representan la función de las APPA, 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.”**

a) Así, la UPRA no formula lineamientos generales, sino que sustituye al municipio en la definición del régimen de usos del suelo, disponiendo incluso las restricciones específicas para su reglamentación. El municipio deja de ser un ente autónomo de planeación y pasa a ser un ejecutor de un modelo normativo centralizado.

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

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

**“Para nuevos proyectos de equipamientos, únicamente se permiten a escala veredal: es decir, una escala menor, la cual abarca servicios de primera necesidad y cobertura veredal requeridos para responder exclusivamente a la demanda identificada por el municipio para atender a la población rural dispersa.”**

**Educación: solo se permiten los colegios campestres existentes a la fecha de la declaratoria de la APPA.**

**Deportivo recreativo: se desarrollarán en instalaciones al aire libre o cubiertas, cumpliendo con la normativa técnica vigente acorde para este tipo de infraestructuras deportivas.**

Sobre la vivienda en la página 193 impone al municipio:

Las siguientes son restricciones generales para reglamentar el uso de vivienda:

- Para el desarrollo de nuevas viviendas rurales dispersas en el suelo del APPA, deberá tenerse en cuenta:
  - La cultura, costumbres, imagen, paisaje y materiales propios de la región.
  - La vivienda deberá contar con la respectiva área productiva agropecuaria.
  - Las construcciones deben responder a estándares y normas técnicas propias de la ruralidad.
  - Deberá darse cumplimiento a la dotación de soluciones adecuadas de agua para consumo humano y doméstico, manejo de aguas residuales y residuos sólidos en zonas rurales (art. 279 de la Ley 1955/2019).
- Su localización e implantación debe realizarse de forma dispersa, evitando la conformación de conglomerados o aglomeraciones.
- El desarrollo de las actividades relacionadas con este uso deberá llevarse a cabo de manera que favorezca y respete la producción agropecuaria asociada a los usos principales.

Sobre la agroindustria regula:

*El municipio reglamentará, las escalas y condiciones para el desarrollo de los servicios de apoyo a la producción agropecuaria-agroindustria **asegurando que estos usos no comprometan la destinación para la producción de alimentos de las APPA.***

**Solo se permitirá la localización e implantación de servicios de apoyo lo agropecuario-agroindustria directamente relacionados con el apoyo al sector agropecuario.**

*Se podrán establecer nuevos servicios de apoyo a lo agropecuario-agroindustria, de producción, almacenamiento, alistamiento y transformación **siempre y cuando, se localicen e implanten de forma aislada en el suelo APPA, es decir no se permiten conglomerados o aglomeraciones de este tipo de instalaciones dentro del suelo APPA.***

Sobre el turismo regula:

Las siguientes son restricciones para reglamentar los usos complementarios de servicios turístico de agroturismo:

- Únicamente se permiten las actividades asociadas a entorno agropecuario, y otras similares; las cuales deberán aplicar prácticas de turismo responsable y amigable con el entorno agropecuario.
- Estos usos deberán cumplir con la normativa del sector turismo establecidas para este uso.
- El agroturismo se permitirá siempre y cuando haga referencia exclusivamente a la actividad de base agrícola o pecuaria que lleva visitantes a una granja o finca, y que no requiera construcciones o infraestructuras adicionales a las relacionadas con la producción agropecuaria.
- Las actividades agroturísticas autorizadas deberán asegurar la continuidad y el fortalecimiento de las actividades agropecuarias en las parcelas correspondientes.

Al respecto, es esencial resaltar la contradicción entre la Resolución 320 de 2025 y el Plan Local de Turismo de Concordia Acuerdo 010 de 2023. El Plan Local de Turismo 2023–2032, adoptado por el Concejo Municipal de Concordia, es un instrumento de planeación sectorial municipal derivado del artículo 313.2 de la Constitución, que faculta a los concejos para adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social del municipio.

Este plan fue aprobado por el órgano de representación democrática del municipio y tiene, por tanto, carácter vinculante dentro del marco de la autonomía territorial. El Plan de Turismo define como eje estratégico ***“posicionar a Concordia como destino turístico cultural, natural y de paisaje”***, con base en tres pilares:

- El patrimonio cultural inmaterial (la trova, la arriería, el café);
- Los paisajes naturales y su aprovechamiento sostenible;
- El turismo como renglón articulador de la economía local.

Esto implica que el municipio orientó su desarrollo económico hacia la diversificación de actividades turísticas, culturales y ambientales, no hacia la restricción de su territorio al uso agropecuario exclusivo.

En contraste, la Resolución 320 de 2025, en su numeral 5.2.2.5, reduce el turismo en suelo rural únicamente al agroturismo asociado directamente a actividades agropecuarias, prohibiendo cualquier infraestructura o proyecto que no esté vinculado de manera directa a la producción de alimentos.

La disposición señala expresamente que: *“El agroturismo se permitirá siempre y cuando haga referencia exclusivamente a la actividad de base agrícola o pecuaria que lleva visitantes a una granja o finca, y que no requiera construcciones o infraestructuras adicionales a las relacionadas con la producción agropecuaria.”* Por tanto, el contenido del acto nacional limita la vocación turística integral definida por el municipio en su propio plan sectorial, e impone una restricción no prevista ni concertada con la entidad territorial.

Aunado a lo anterior, mediante el Acuerdo No. 013 de 10 de junio de 2024, el Concejo Municipal de Concordia, Antioquia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales consagradas en el artículo 313 de la Constitución, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 33 de la Ley 152 de 1994, adoptó el Plan de Desarrollo Municipal "PODEMOS HACERLO" 2024-2027.

El numeral 8.7 turismo del Plan de Desarrollo Municipal establece textualmente:

*"Igualmente se promoverá en suelos de Uso Agrícola como uso complementario el Agroturismo, teniendo cuidado de afectar las condiciones productivas de estas zonas."*

***"La ubicación geográfica, los cerros tutelares y los paisajes que se pueden disfrutar desde el Municipio, **pueden ser aprovechados para desarrollar miradores turísticos con infraestructura de comercio y servicios asociados al ecoturismo sin que interfieran o alteren los usos de estos suelos rurales.**"***

*Adicionalmente, el Plan contempla los siguientes miradores turísticos existentes con infraestructura comercial:*

- **Mirador KB:** *"Este sitio ofrece servicio de restaurante de comidas rápidas."*
- **Mirador el Ventiadero:** *"Aquí se encuentra servicio de restaurante de comida típica y salón de eventos."*
- **Mirador de Mota:** *"Allí se encuentra un restaurante de comida típica, un vivero y servicio de parqueadero."*

La Resolución 320 de 2025 prohíbe expresamente construcciones o infraestructuras adicionales a las relacionadas con la producción agropecuaria. El Acuerdo 013 de 2024, por el contrario, autoriza desarrollar miradores turísticos con infraestructura de comercio y servicios asociados al ecoturismo en suelos rurales, y reconoce la existencia de restaurantes, salones de eventos, viveros y parqueaderos en dichos miradores.

Mientras la Resolución 320 exige que el agroturismo haga referencia exclusivamente a la actividad de base agrícola o pecuaria, el Plan de Desarrollo municipal contempla un modelo más amplio de turismo ecológico y cultural que incluye servicios complementarios de comercio, gastronomía y recreación, sin limitarse estrictamente a la función productiva agropecuaria.

El Acuerdo 013 establece indicadores de producto para el cuatrienio que incluyen:

- 3 senderos turísticos mejorados
- 6 senderos turísticos construidos
- 2 eventos de promoción turística realizados
- 50 personas capacitadas en asuntos turísticos
- 1 proyecto cofinanciado para la adecuación de la oferta turística

Estas metas implican necesariamente el desarrollo de infraestructuras y servicios turísticos que no se podrán realizar por la limitación impuesta por la Resolución 320 de permitir únicamente actividades exclusivamente vinculadas a la producción agropecuaria.

Tales disposiciones demuestran la vulneración directa a la autonomía territorial en las decisiones urbanísticas y rurales que corresponden al municipio, y lo obligan a aplicar parámetros uniformes elaborados por una entidad nacional.

### (iii) Usos restringidos

**a. Usos agropecuarios no alimentarios:** El Documento Técnico restringe todas las actividades agropecuarias que no tengan como fin la producción de alimentos para consumo humano, lo que afecta directamente el tejido productivo rural del municipio.

Entre ellos se incluyen:

- **Cultivos ornamentales**, como flores y follajes, pese a que constituyen una fuente tradicional de empleo y exportación.
- **Acuicultura no alimentaria**, destinada a especies ornamentales, producción de colorantes o fármacos.

- **Estabulación o confinamiento pecuario no alimentario**, que limita el desarrollo de criaderos o actividades de manejo animal de carácter técnico.
- **Plantaciones forestales maderables con fines comerciales**, desconociendo que Concordia cuenta con suelos de clases agrológicas IV, VI y VII según el propio IGAC, en los que precisamente las actividades forestales y de conservación son las más viables.

Estas restricciones no se derivan de ninguna norma legal o ambiental vigente, sino de una valoración unilateral del Ministerio. En lugar de orientar la política agrícola, **la resolución redefine la vocación económica del municipio**, desplazando actividades forestales, agroindustriales y ornamentales legítimas, que deben ser reguladas por el ente territorial según su realidad productiva.

#### **b. Usos de comercio y servicios restringidos**

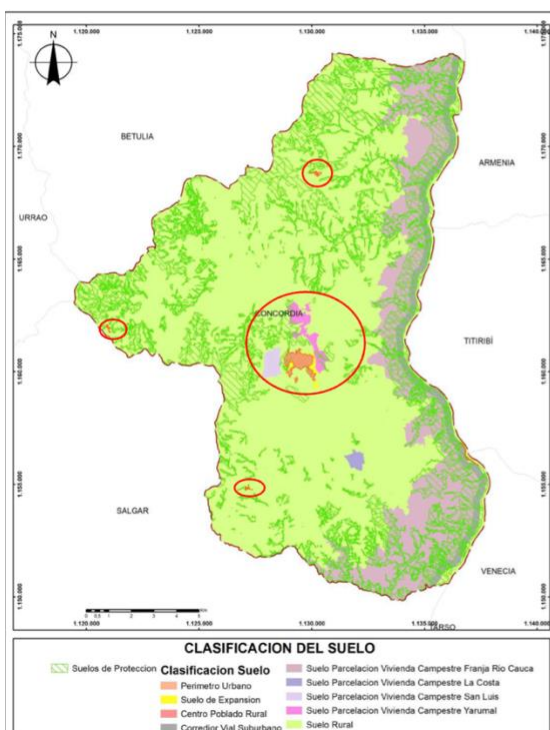
- **Ecoturismo**, permitido únicamente bajo “parámetros de mínimo impacto” y orientado al senderismo o contemplación, con prohibición de construir cualquier infraestructura complementaria.
- **Posadas turísticas**, limitadas estrictamente a la vivienda rural dispersa y sin posibilidad de adecuaciones físicas, incluso si ello implica mejorar la oferta turística local.
- **Comercio veredal**, reducido al expendio de productos de primera necesidad vinculados a la canasta familiar, prohibiendo actividades comerciales de mayor escala o servicios complementarios que sostienen la economía rural.

Esta limitación contrasta abiertamente con el Plan Local de Turismo 2023–2032 “Concordia, territorio de trova, café y paisaje”, adoptado mediante Acuerdo 010 de 2023, en el cual el Concejo Municipal de Concordia definió el turismo cultural, ecológico y paisajístico como eje de desarrollo local. El plan promueve la creación de nuevos emprendimientos turísticos, la ampliación de la infraestructura de hospedaje y la diversificación de servicios asociados al café, la trova y el paisaje natural.

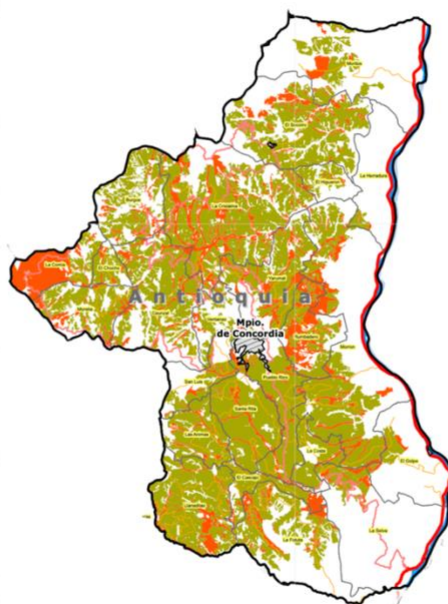
(iv) Usos incompatibles: **“Respecto a los usos que no se incluyen en las tablas anteriores, se entenderán como actividades que son incompatibles con la producción de alimento y no se pueden ejecutar”.**

b) Ahora de un análisis del EOT del municipio de Concordia se demuestra manifiestamente la contradicción entre los artículos 162 a 184 y los anexos del EOT con la regulación de usos del suelo del MADR mediante la resolución demandada como se demuestra a continuación:

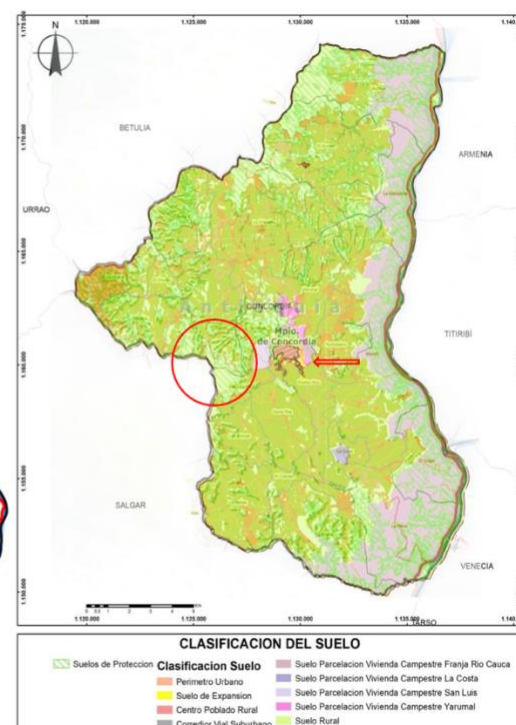
### SEGÚN EL EOT DE CONCORDIA EL USO DEL SUELO:



### CON LA APPA EN CONCORDIA SE AFECTA:



### AFECTACIÓN:



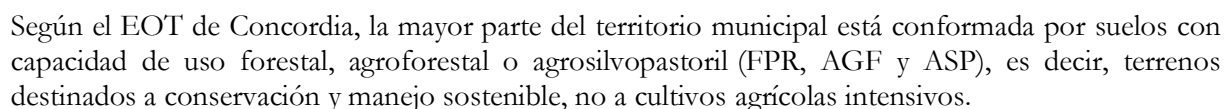
### Traslape con el suelo urbano y de expansión: la declaratoria del APPA desconoce el EOT de Concordia

Las imágenes comparativas evidencian que la delimitación del APPA en Concordia se superpone con áreas clasificadas como suelo urbano, suburbano y de expansión urbana en el EOT vigente.

En el primer mapa correspondiente al EOT se observan claramente las zonas de crecimiento previstas por el municipio alrededor del casco urbano, especialmente hacia el suroccidente. En el segundo mapa el elaborado por la UPRA dentro del Documento Técnico de Soporte se advierte que la poligonal del APPA abarca parte de esas mismas áreas, incluyendo sectores destinados al desarrollo urbano y suburbano, pese a que se afirma que fueron excluidas. El tercer mapa, que muestra la afectación resultante, confirma la coincidencia espacial entre el área de expansión urbana y la zona declarada como APPA, lo que restringe la posibilidad de ejecutar proyectos de vivienda, equipamientos, comercio, industria o servicios en el perímetro urbano inmediato.

En síntesis, las propias cartografías del Ministerio y de la UPRA demuestran que la declaratoria del APPA invade el suelo urbano y de expansión definido por el municipio, generando un conflicto normativo y territorial que evidencia la nulidad del acto por infracción del ordenamiento superior.

## EOT CONCORDIA: \_\_\_\_\_ CON APPA: \_\_\_\_\_

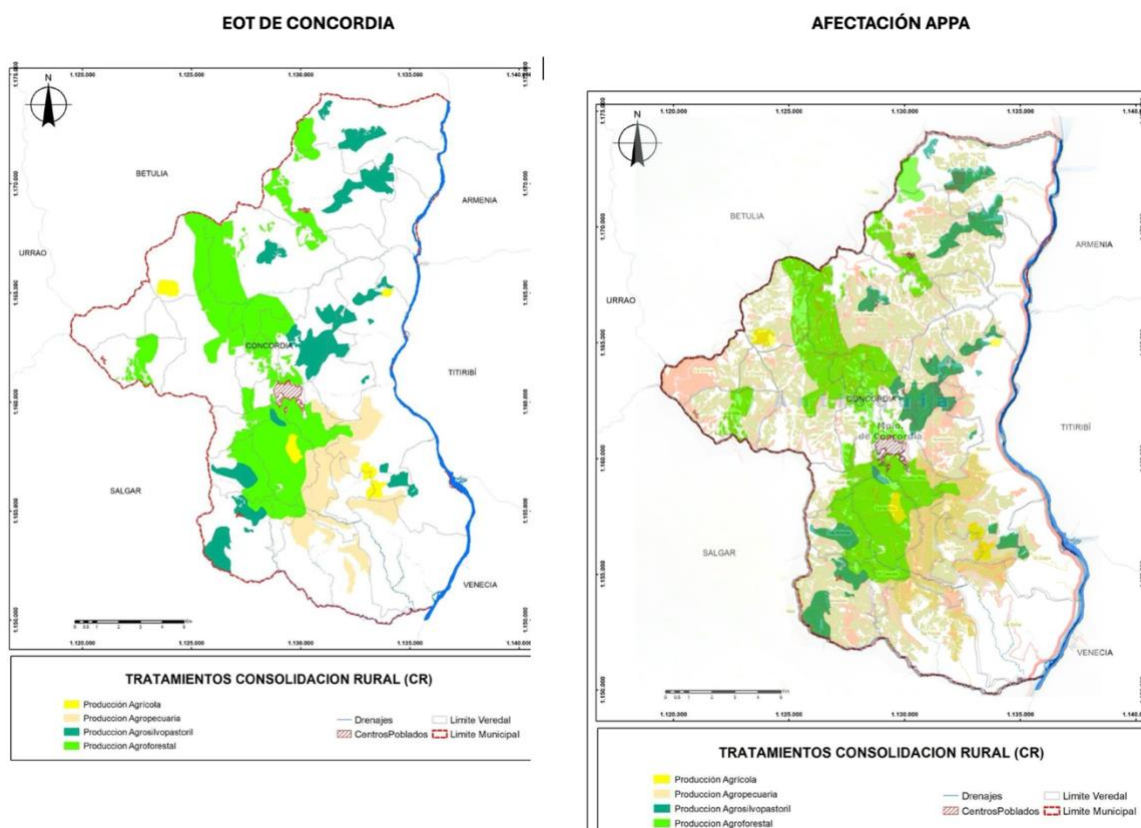


No obstante, la sección 5 del Documento Técnico de Soporte de la Resolución 320 de 2025 redefine por completo los usos del suelo dentro del área declarada como APPA, estableciendo que su uso principal es agrícola destinado a la producción de alimentos, con actividades como cultivos transitorios, semipermanentes y permanentes, cultivos de pastos y forrajes, y confinamientos agrícolas. Solo de manera secundaria se permiten arreglos agroforestales y silvopastoriles, mientras que los usos forestales, no alimentarios y pecuarios no destinados a consumo humano quedan expresamente clasificados como restringidos o incompatibles.

Esta regulación desconoce la aptitud real del suelo definida por el EOT y sustituye las decisiones locales sobre la vocación del territorio, al imponer un modelo agrícola uniforme que no corresponde con las

condiciones biofísicas del municipio. En la práctica, obliga a que suelos forestales o de sistemas agroforestales que el EOT destinó a conservación se transformen en áreas de cultivo alimentario, contrariando las determinaciones del ordenamiento local.

### Desconocimiento de la capacidad real del suelo: usos impuestos en el APPA:



El EOT del municipio de Concordia clasifica suelos rurales con tratamientos de consolidación rural, diferenciando entre áreas de producción agrícola, agropecuaria, agrosilvopastoril y agroforestal. Esta zonificación visible en los mapas del municipio reconoce la diversidad productiva del territorio y permite combinar actividades agrícolas con conservación forestal, ganadería extensiva y sistemas mixtos de uso sostenible.

No obstante, al comparar esta cartografía con la delimitación del APPA establecida en la Resolución 320 de 2025, se evidencia una superposición directa sobre las áreas que el EOT destinó a la producción rural. La APPA no respeta los tratamientos diferenciados de producción definidos localmente, sino que impone un uso único de carácter agrícola alimentario, de acuerdo con lo establecido en la sección 5 del Documento Técnico en el que el uso principal se restringe a cultivos destinados a la producción de alimentos y pastos para consumo animal.

En consecuencia, el acto administrativo altera el régimen de usos y tratamientos del suelo rural fijado por el Concejo Municipal, eliminando la posibilidad de mantener actividades agroforestales o silvopastoriles que en Concordia ocupan gran parte del territorio y sustituyéndolas por un modelo agrícola uniforme. Esta decisión no solo desconoce la vocación real del suelo, sino que invade la competencia municipal para definir los tratamientos de desarrollo y consolidación rural prevista en el artículo 313.7 de la Constitución y desarrollada por la Ley 388 de 1997.

Las pruebas documentales comparativas muestran con claridad que la delimitación del APPA abarca las mismas zonas que el EOT destinó a la producción agroforestal y agrosilvopastoril, modificando su destinación funcional sin mediación de los mecanismos de coordinación previstos en los artículos 21 y 27 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). En suma, la cartografía demuestra que la UPRA impuso un modelo rígido de uso agrícola, sustituyendo la planificación municipal y contrariando el principio de autonomía territorial.

### **5.2.2 LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 DESCONOCE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA:**

La propia Resolución 320 de 2025 reconoce de manera expresa que la declaratoria de las APPA genera un impacto directo sobre el valor comercial de la tierra rural y, por ende, sobre el contenido económico del derecho de propiedad. En su sección 7.2.14 sobre medición del impacto en los precios comerciales de la tierra rural por la declaratoria de las APPA, el documento técnico establece que se hace necesario medir la posible variación en el mercado de tierras a partir del análisis de dos periodos de tiempo, antes y después de su declaratoria. En concreto la UPRA declara:

A raíz de lo anterior, por la declaratoria de estas áreas se hace necesario medir la posible variación en el mercado de tierras a partir del análisis de dos periodos de tiempo, antes y después de su declaratoria siendo un elemento generador de transparencia en el mercado y funde las bases para que en vigencias futuras se puedan formular recomendaciones de política pública encaminadas a la regularización del mercado de tierras en estas zonas (Tabla 83).

Este reconocimiento expreso resulta de suma gravedad jurídica, pues evidencia que las autoridades demandadas son plenamente conscientes de que la declaratoria del APPA genera una afectación directa sobre el valor comercial de los predios ubicados en las 13,040 hectáreas del municipio de Concordia declaradas como APPA. La necesidad de medir la variación en el mercado de tierras antes y después de la declaratoria no es otra cosa que el reconocimiento de que la imposición de las restricciones de uso del suelo contempladas en la Resolución 320 causa una pérdida de valor de los inmuebles, afectando así el núcleo esencial del derecho de propiedad que, como ha señalado la Corte Constitucional, se encuentra precisamente en su contenido económico.

La Tabla 83 del documento técnico establece como actividad la gestión de la realización de avalúos comerciales de referencia de la tierra rural como un insumo para orientar la regularización del mercado de tierras rurales, analizar su comportamiento y proyectar sus tendencias a través de la variación de los precios comerciales de la tierra rural. Esta actividad debe ser desarrollada por el Ministerio de Agricultura en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con el Instituto

Geográfico Agustín Codazzi. Sin embargo, esta medición se plantea como una actividad posterior a la declaratoria del APPA, es decir, como una evaluación ex post del daño causado, y no como un estudio previo que debió haberse realizado antes de imponer restricciones que afectan el derecho de propiedad.

La metodología planteada en la Resolución 320 invierte el orden lógico y jurídico que debe regir cualquier intervención estatal sobre el derecho de propiedad. Cuando una actuación estatal tiene la potencialidad de causar la pérdida de valor del inmueble o de hacer inviable su uso conforme a su vocación, debe previamente evaluarse la procedencia, proporcionalidad y necesidad de la medida, así como establecerse los mecanismos de compensación correspondientes. En el presente caso, las autoridades demandadas reconocen que la declaratoria del APPA genera variación en el mercado de tierras, pero imponen las restricciones sin haber realizado previamente estudios sobre el impacto económico, sin haber evaluado la afectación particular a cada propietario, y sin establecer mecanismos de compensación.

El reconocimiento de que es necesario medir el impacto en los precios comerciales de la tierra rural demuestra además que la simple declaración del artículo 6 de la Resolución 320 sobre el respeto a los derechos adquiridos resulta vacía de contenido. Si las propias autoridades demandadas admiten que la declaratoria del APPA afecta el valor comercial de los predios, están reconociendo implícitamente que se está causando un daño al contenido económico del derecho de propiedad, y ese daño no queda conjurado por una simple cláusula genérica de respeto a derechos adquiridos que no establece mecanismos concretos de protección ni de compensación.

Los propietarios de predios ubicados en las 13,040 hectáreas declaradas como APPA en el municipio de Concordia no pueden quedar sometidos a la expectativa de que en el futuro se formulen recomendaciones de política pública, cuando la afectación de sus derechos se está produciendo de manera inmediata y actual con la entrada en vigencia de la Resolución 320.

Este reconocimiento expreso del impacto económico sobre la propiedad privada evidencia además la ausencia de los estudios técnicos, económicos y sociales que debieron preceder a la expedición de la Resolución 320. Si las autoridades demandadas consideran necesario medir el impacto en los precios comerciales después de la declaratoria del APPA, es porque no realizaron esa medición antes de imponerla. Esta omisión constituye una violación del deber de motivación de los actos administrativos y del principio de proporcionalidad que debe regir toda intervención estatal sobre derechos fundamentales, pues no es posible evaluar si las restricciones impuestas son proporcionales al fin perseguido si no se conoce previamente la magnitud de la afectación que causarán sobre el derecho de propiedad.

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

El derecho de propiedad es uno de los pilares del orden jurídico patrimonial y del sistema económico en una sociedad democrática. En su dimensión constitucional, la propiedad privada no solo es reconocida como un derecho subjetivo (artículo 58 de la Constitución), sino también como una garantía institucional que estructura el ejercicio de la autonomía privada, la circulación de la riqueza y la función económica del Estado.

El artículo 2 de la Resolución 320 de 2025 establece el ámbito de aplicación de la declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos en las áreas definidas en el documento técnico citado en el párrafo 1 del artículo 1 de dicha resolución. Sin embargo, la gravedad de esta disposición se manifiesta en su párrafo, que establece de manera categórica que el departamento de Antioquia y el municipio de Concordia, así como los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

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

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

Esta imposición de carácter obligatorio sobre 13,040 hectáreas del municipio de Concordia 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.

El régimen impuesto por la Resolución 320 de 2025, según quedó demostrado en el análisis comparativo con el Esquema de Ordenamiento Territorial de Concordia, modifica sustancialmente los usos del suelo previamente establecidos por el municipio, eliminando posibilidades de aprovechamiento económico que los propietarios tenían bajo el ordenamiento territorial vigente. Al restringir el uso principal 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 el EOT permitía como usos condicionados, y al eliminar actividades productivas que anteriormente eran posibles, la Resolución 320 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 propiedad”<sup>11</sup>**

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

---

<sup>11</sup> 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.

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.

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 sociedad”<sup>12</sup>.**

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 salvo municipales indispensables para el tráfico jurídico económico de inmuebles a los peticionarios.”<sup>13</sup>**

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**

<sup>12</sup> Sentencia C-1172 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>13</sup> 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.

*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**”<sup>14</sup>.*

No puede sostenerse en el ordenamiento jurídico la Resolución 320 de 2025, que impone en abierta contradicción con el EOT vigente en el municipio de Concordia un régimen nuevo y más restrictivo de usos del suelo en áreas rurales previamente reguladas. El derecho de propiedad de los titulares de predios ubicados en las 13,040 hectáreas declaradas como APPA queda sometido a límites que lo hacen impracticable y lo dificultan más allá de lo razonable, pues la permanencia obligatoria del uso agropecuario a lo largo del tiempo, la reducción drástica de los usos complementarios y la exclusión de otras actividades productivas sin transición ni compensación constituyen restricciones que despojan a los propietarios de la utilidad económica mínima que justifica la presencia de un interés privado en la propiedad.

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

El artículo 6 de la Resolución 320 de 2025 establece que la declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos respeta los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, conforme al marco legal vigente. Su párrafo dispone que en lo que respecta a trámites iniciados para la expedición de licencias urbanísticas, se dará aplicación a lo establecido en el respectivo régimen de transición del Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

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

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

Esta disposición resulta absolutamente 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 Concordia. La simple enunciación del respeto a derechos adquiridos carece de contenido normativo concreto 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.

---

<sup>14</sup> Ibidem.

La garantía genérica contenida en el artículo 6 de la Resolución 320 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 que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, 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, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán 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 el Esquema de Ordenamiento Territorial de Concordia, adoptado mediante el Acuerdo 03 de 2007. 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. La Corte Constitucional ha reconocido que el contenido esencial del derecho de propiedad se caracteriza, en cuanto derecho subjetivo, por la decisión unilateral que ejercen sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas, y que el núcleo esencial de este derecho se encuentra en su contenido económico. Cuando se modifica el régimen de usos del suelo de manera que se afecta el uso, el goce y la disposición como prerrogativas del derecho de propiedad, se está lesionando el núcleo esencial de este derecho, independientemente de que el propietario haya o no iniciado trámites de licenciamiento.

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 320 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 Concordia y que ahora quedan prohibidas o severamente restringidas. En suma, se trata de una disposición meramente declarativa 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*”<sup>15</sup>.

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

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

En materia normativa, el artículo 15 es categórico: **“Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos”**. Dentro de ellas, las normas estructurales incluyen “las que clasifican y delimitan los suelos” (artículo 15.1.1), mientras que las normas generales permiten “establecer usos e intensidad de usos del suelo” (artículo

---

<sup>15</sup> Sentencia C-189/06. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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 ya 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).

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

El procedimiento de adopción y modificación de los POT garantiza la participación de la comunidad y de las corporaciones autónomas regionales. En cambio, los actos unilaterales del nivel nacional como la Resolución 320 y sus lineamientos técnicos excluyen la deliberación local, despojando a los concejos de su rol constitucional y dejando 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, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo respeten estrictamente las reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común (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)”<sup>16</sup>.  
(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, según la Corte Constitucional en sentencia Sobre el particular, en la Sentencia SU-360 de 1999 la Sala Plena precisó:

*“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, que no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades, tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, razón por la cual el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación, conciliando el conflicto de intereses público y privado.

En similar sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-895 de 2010 señaló que el principio de confianza legítima, derivado del artículo 83 superior, se basa en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados. Preciso además que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior. La Corte agregó que de este principio no se puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia 192 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

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 que sea justa e indispensable, 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 Concordia tenían razones objetivas para confiar en la estabilidad del EOT, toda vez que este fue adoptado por la autoridad competente (el Concejo Municipal) siguiendo el procedimiento participativo establecido en la Ley 388 de 1997, y porque la propia 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 320 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.

#### **5.2.2.3 La seguridad jurídica y la igualdad frente a las cargas públicas:**

La seguridad jurídica, reconocida por la Corte Constitucional como un principio constitucional derivado de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta, exige certeza sobre las reglas aplicables. La Resolución 320 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 320 de 2025 de manera exclusiva sobre los propietarios de predios ubicados en Concordia 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 Concordia- 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 320 DE 2025 VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD ECONÓMICA Y LA INICIATIVA PRIVADA:**

La Resolución 320 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 320 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 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.”*<sup>17</sup>.

En el presente caso, la Resolución 320 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

---

<sup>17</sup> 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.

corresponde a las entidades territoriales de Concordia 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 del municipio de Concordia, al restringirlas exclusivamente a la producción de alimentos.

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

**iii) Falta de motivos adecuados y suficientes:** la exposición de motivos de la Resolución 320 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 Concordia Antioquia. Se limita a citar disposiciones generales, sin un análisis concreto sobre la necesidad, pertinencia o impacto económico de la zonificación adoptada.

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

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

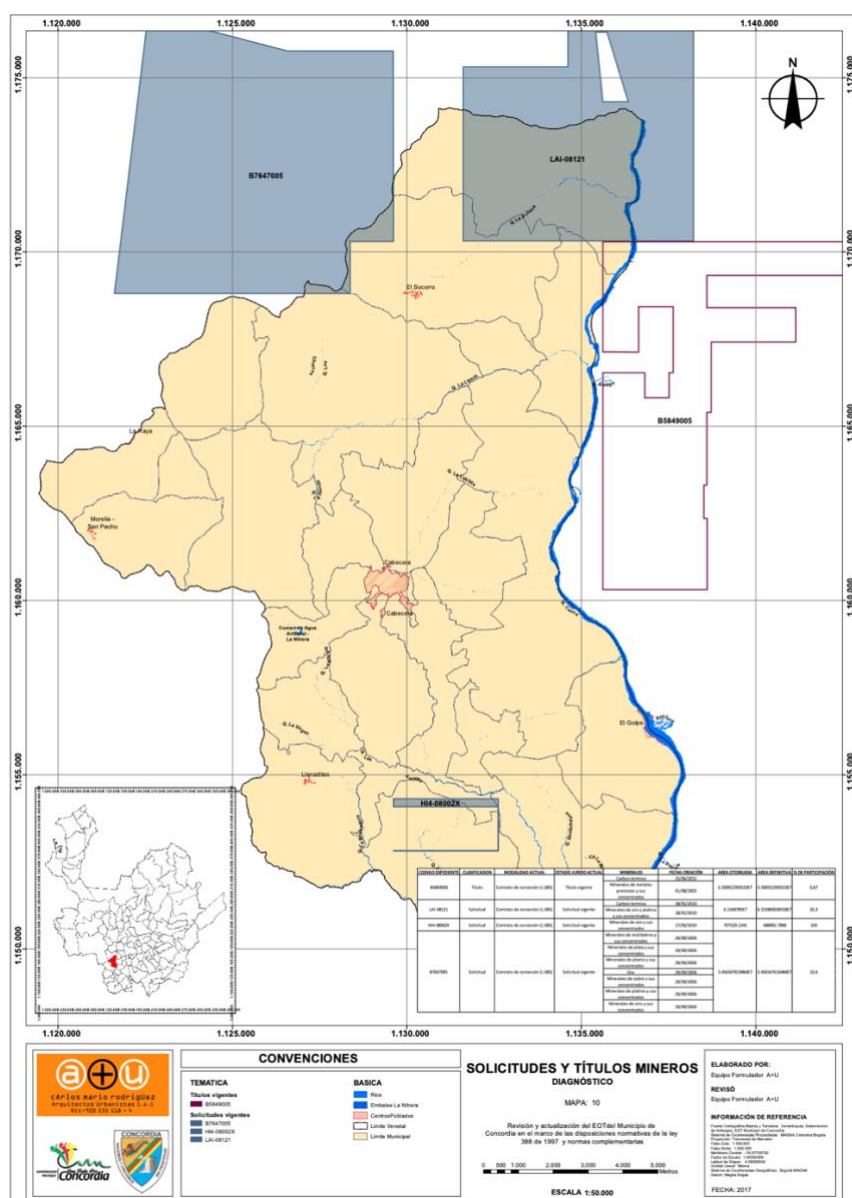
Al limitar la actividad económica del suelo rural del municipio de Concordia a un único uso del suelo, sin garantizar condiciones de comercialización ni opciones alternativas, se transfiere a los particulares la totalidad del riesgo económico, lo cual contradice el principio de solidaridad y agrava la 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 Concordia bajo un régimen inflexible, desconociendo derechos adquiridos y usos definidos en el EOT de Concordia y el Plan de desarrollo 2024-2027.

En suma, la Resolución 320 de 2025 impone un modelo económico centralizado que restringe la iniciativa privada, desconoce la autonomía territorial y afecta de manera grave el núcleo esencial de la libertad de empresa y la libre competencia.

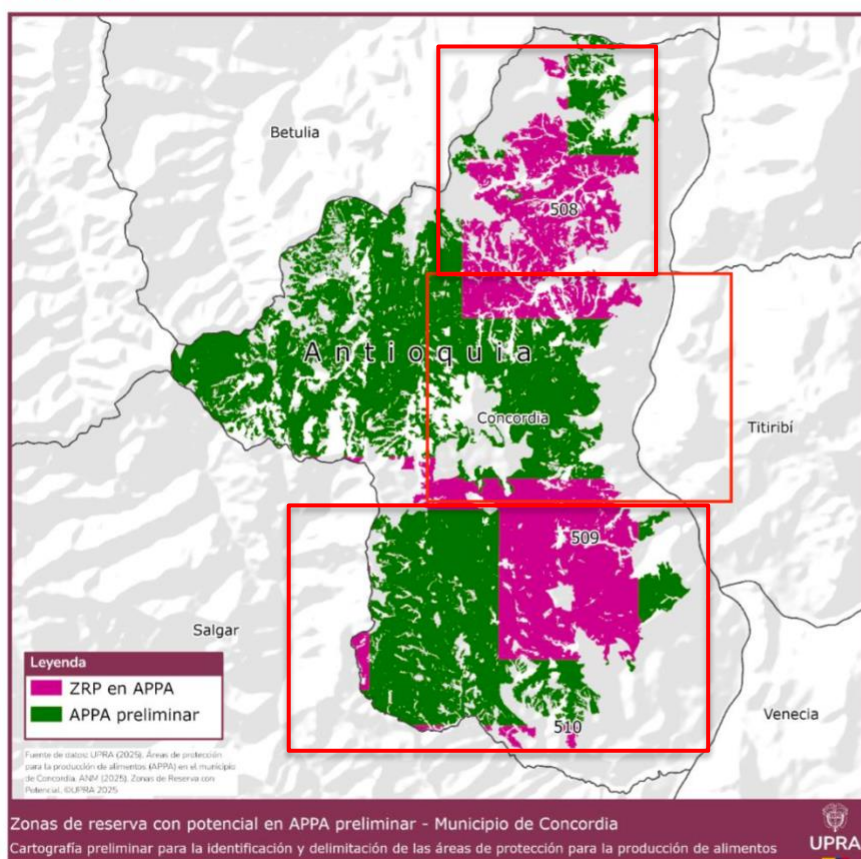
### 5.2.3.1. Desconocimiento del régimen minero municipal de Concordia.

El EOT del municipio de Concordia reconoce expresamente la actividad minera como uso permitido y reglamentado, en coherencia con la vocación productiva del Suroeste antioqueño y con la presencia histórica de zonas de extracción aurífera y de materiales de construcción. La cartografía municipal delimita áreas rurales compatibles con la minería artesanal y de pequeña escala, sujetas a control ambiental y técnico. Como demuestra la cartografía del municipio:



El propio Documento Técnico de la UPRA, en su sección 3.4.1.1.1 Sector Minero, reconoce la existencia de zonas con potencial minero y solicitudes de reserva especial en Concordia. En efecto, según información oficial de la Agencia Nacional de Minería (ANM) se identifican 4 bloques de Zonas de Reserva con Potencial Minero (ZRP) 508, 509, 510 y 706 que se superponen con la Frontera Agrícola habilitada para APPA en 6.658 hectáreas, de las cuales 4.428 hectáreas quedan dentro del polígono de la APPA (Tablas 37 y 57; Figura 51 del Documento Técnico).

**Figura 51 Zonas de Reserva con Potencial Minero en polígono APPA municipio de Concordia.**



**Fuente:** UPRA (2025) con información ANM (2025)

La ANM, mediante la Resolución 1006 de 2023, delimitó estas zonas por la presencia de minerales estratégicos (oro, plata, cobre y platino) de alto valor para la transición energética y la reactivación económica nacional. A esto se suman las solicitudes vigentes de concesión y áreas de reserva especial minera registradas en el RUCOM, entre las que destacan:

- Contrato de Concesión No. 506218, en evaluación, para minerales de oro en Concordia, Armenia y Betulia, con un área de 807 hectáreas, titular Minera Monte Águila S.A.S.

- Contrato No. 506217, de la misma compañía, en trámite sobre 540 hectáreas.
- Área de Reserva Especial No. ARE-511044, en evaluación, con 3.208 hectáreas entre Armenia, Concordia y Titiribí, solicitada por Virley Mosquera Viveros.
- Solicitud RE3-10001, en evaluación, para oro, plata y platino, sobre 2.430 hectáreas, presentada por Exploraciones Northern Colombia S.A.S.
- Contrato KK3-08046X, en evaluación desde 2009, para oro y platino, solicitado por Góngora S.O.M.
- Contrato 510595, de Minerales Santa Ana Colombia S.A.S., para metales preciosos, con 3.569 hectáreas en Concordia y Betulia.

Estas solicitudes demuestran que Concordia no es un territorio sin vocación minera, como afirma erróneamente la UPR, sino un espacio donde el subsuelo alberga una actividad estratégica en desarrollo, reconocida y regulada por la autoridad nacional competente.

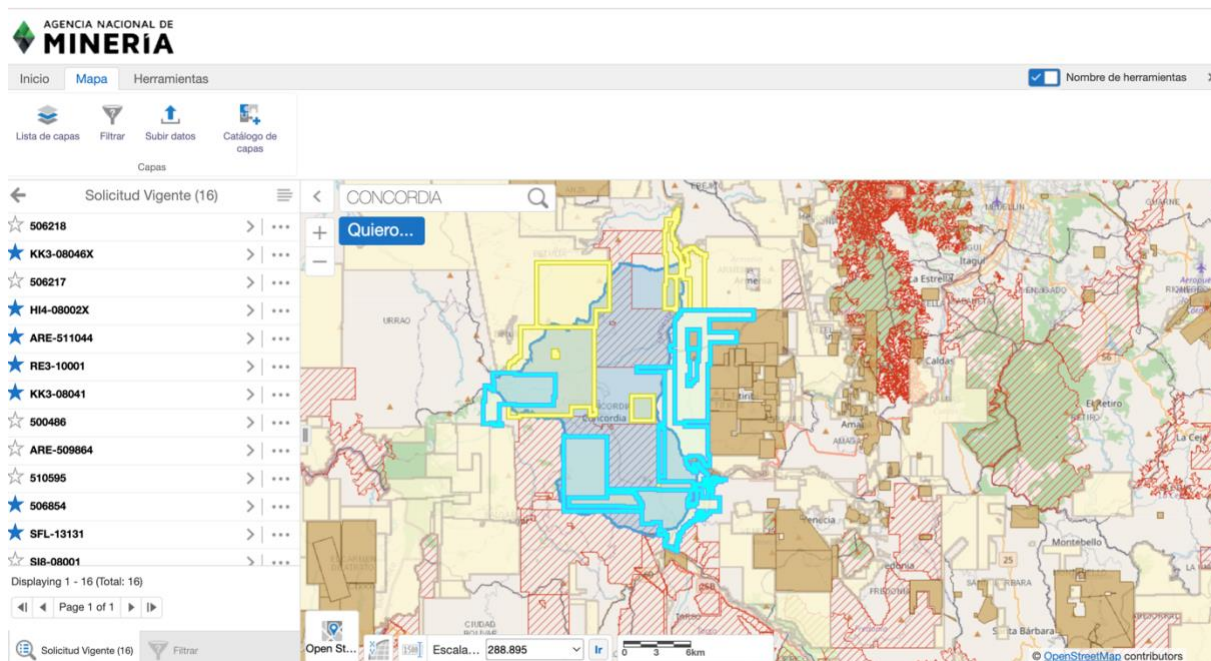
A pesar de ello, el capítulo 5.2.4 del Documento Técnico dispone que: **“Respecto a los usos que no se incluyen en las tablas anteriores, se entenderán como actividades que son incompatibles con la producción de alimentos y no se pueden ejecutar.”** Dado que la minería no fue incluida entre los usos principales, complementarios o restringidos, el efecto inmediato es que todas las actividades mineras quedan prohibidas dentro de la APPA

De hecho, el propio documento afirma que esta superposición **“evidencia un potencial conflicto de uso del suelo, ya que se superponen dos prioridades nacionales: la protección agrícola y la promoción de proyectos mineros estratégicos vinculados a la transición energética”.**

A pesar de ello, en lugar de propiciar mecanismos de coordinación o evaluación de compatibilidad de usos, la resolución opta por excluir de plano la minería como actividad admisible en suelo APPA, bajo el argumento de un principio de precaución territorial. Esta interpretación es contraria al régimen constitucional de distribución de competencias y al principio de coordinación intersectorial, pues la regulación minera es materia reservada al legislador y a las autoridades competentes del sector minero-energético (artículos 332 y 334 de la Constitución y la Ley 685 de 2001).

En consecuencia, el acto administrativo produce una limitación no prevista en la ley, al transformar la el principio de precaución en prohibición, y vacía de contenido las decisiones del EOT municipal, que admite la minería como uso permitido bajo control técnico y ambiental. La coexistencia entre minería y agricultura, que el documento dice promover, se convierte en una exclusión total del uso minero, contrariando incluso su propio diagnóstico técnico y las cifras presentadas en las Tablas 36, 37 y 57.

Además, la Resolución 320 ignora que el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) prohíbe a las autoridades territoriales establecer limitaciones generales a la minería distintas de las previstas en la ley, salvo por razones ambientales y mediante acto administrativo de autoridad competente



### 5.3. LA RESOLUCIÓN 320 DE 2025 FUE EXPEDIDA DE MANERA IRREGULAR:

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

El parágrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece de manera clara y taxativa que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. La norma señala expresamente que para tal efecto, estas entidades considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio, para que las entidades competentes para su expedición delimiten geográficamente las determinantes con su respectiva zonificación y restricciones de uso.

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

Este mandato legal es claro en cuanto a que constituye un requisito previo y necesario para la expedición de las determinantes de ordenamiento territorial. El legislador estableció con precisión que antes de que las entidades competentes puedan expedir determinantes que afecten el ordenamiento territorial

municipal, debe existir un procedimiento definido por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que establezca los parámetros técnicos, jurídicos y de coordinación interinstitucional que deben seguirse.

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

El Ministerio de Vivienda apenas publicó el 25 de agosto de 2025 un proyecto de decreto para reglamentar dicho procedimiento, con plazo de comentarios hasta el 4 de septiembre del mismo año. Este antecedente evidencia que todas las declaratorias anteriores, incluidas las de APPA y ZPPA, se expedieron sin la habilitación reglamentaria exigida por la Ley 2294 de 2023<sup>18</sup>.

La Gobernación de Antioquia formuló textualmente la siguiente observación en el proyecto de resolución en el SUCOP:

*"La página cinco (5) y seis (6) de los considerandos del proyecto de Resolución se establece como uno de sus fundamentos jurídicos de este al artículo 32 de la Ley 2294 de 2024, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. **Al respecto le solicito informe si ya se expidió el Decreto Reglamentario que allí se anuncia referente a 'los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y las particularidades y capacidades de los contextos territoriales'. De no haberse hecho, responda ¿qué explica esta demora en su expedición y cuando podría disponerse del mismo? ¿Qué parámetros se están siguiendo hoy día de coordinación con los Departamentos y Municipios del país para establecer las APPA y cuál es su fundamento jurídico?**"*

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

*"El párrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece que: 'El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la*

<sup>18</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. "Por el cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 reglamentario del sector vivienda, y se reglamenta el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de las determinantes de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023." Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/consultas-publicas/por-el-cual-se-modifica-la-seccion-1-del-capitulo-1-del-titulo-2-de-la-parte-2-del-libro-2-del-decreto-1077-de-2015-reglamentario-del-sector-vivienda>

*información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes...* (Ley 2294 de 2023, art. 32, par. 1). Este mandato legal asigna la competencia exclusiva al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para: - Definir el procedimiento técnico y jurídico para el manejo de información sobre determinantes territoriales. - Considerar el Modelo de Datos de Administración del Territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT). - Establecer parámetros de coordinación interinstitucional y con los entes territoriales, respetando su autonomía. - Facilitar la adecuación y adopción de las determinantes en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), según las particularidades locales. **Conforme a lo anterior, la definición del procedimiento y la disposición de la información técnica, jurídica y geoespacial no es competencia de este acto administrativo, sino de las entidades mencionadas. Por tanto, la información sobre avances, lineamientos o criterios técnicos debe ser solicitada directamente al DNP, al IGAC y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en su calidad de entidades responsables."**

Esta respuesta constituye un reconocimiento expreso de que al momento de expedir la Resolución 320 de 2025, las autoridades demandadas carecían del procedimiento legalmente exigido como requisito previo para la expedición de determinantes de ordenamiento territorial. Al declarar que la definición del procedimiento no es competencia del acto administrativo que están expidiendo y remitir a otras entidades para informar sobre los avances, el Ministerio de Agricultura y la UPRA admitieron implícitamente que el procedimiento no existía y que, no obstante esa ausencia, procedieron a expedir la determinante APPA para el municipio de Concordia.

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

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece de manera 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 320 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 relación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el documento técnico apenas lo menciona de manera tangencial en tres apartados secundarios, sin que exista evidencia de una coordinación institucional efectiva ni de participación en la toma de decisiones sobre la delimitación de las APPA. Por su parte, respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la página 207 se afirma que:

*“Se estableció un trabajo coordinado con la Autoridad Ambiental—Corantioquia—y el Min.Ambiente. Este se llevó a cabo mediante cinco reuniones con la autoridad ambiental y tres mesas técnicas, en las cuales se analizaron las determinantes ambientales de primer nivel aplicables al municipio. Durante estas jornadas, se cruzó y actualizó la información.”*

Sin embargo, el propio documento no aporta prueba ni descripción alguna del contenido, alcance o resultados de esas supuestas reuniones, por lo que no es posible verificar una participación sustantiva ni un ejercicio de concertación real por parte del Ministerio de Ambiente en el proceso..

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 unilateralmente, utilizando un documento técnico de la UPRA como soporte, sin el concurso real de las entidades llamadas por la ley.

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

En conclusión, la Resolución 320 de 2025 fue expedida prescindiendo de un requisito esencial impuesto por la ley: la coordinación efectiva con los Ministerios de Ambiente y de Vivienda. Tal omisión configura un vicio de expedición irregular, en los términos del artículo 137 del CPACA, y refuerza la nulidad del acto acusado por ausencia de legalidad, integralidad y legitimidad en su adopción.

### **5.3.3. Expedición irregular por falta de participación democrática. Simulación de participación territorial y persistencia del contenido normativo objetado.**

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

El artículo 4 de la Ley 388 de 1997 determina que las autoridades competentes en ordenamiento territorial deben garantizar la participación activa de la ciudadanía en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. A su vez, el artículo 22 exige mecanismos efectivos de concertación interinstitucional y participación ciudadana.

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

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

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

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

El Acuerdo de Escazú, incorporado mediante la Ley 2273 de 2022, refuerza el carácter internacional y vinculante del derecho de acceso a la información, la participación pública en decisiones ambientales y el acceso a la justicia ambiental, e impone en su artículo 4 la obligación de garantizarlos de forma adecuada, efectiva y oportuna. Adoptar decisiones con impactos territoriales y ambientales, como la delimitación y declaratoria de APPA, sin procesos participativos reales, viola estas obligaciones internacionales y contraviene los principios de buena fe y progresividad; además, la Corte Constitucional ha señalado que la participación no es un acto meramente formal, consultivo o informativo, sino un componente sustancial de la democracia participativa (C-150 de 2015, C-389 de 2016, entre muchas otras).

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

Tal proceder desconoce la finalidad misma del proceso participativo. No basta con habilitar un espacio formal para que los ciudadanos se pronuncien; es necesario que la administración atienda, valore y responda de manera razonada las inquietudes expresadas, particularmente cuando se trata de medidas que restringen derechos fundamentales de los ciudadanos. La participación exige una deliberación real y efectiva, no una mera formalidad procedimental.

La supuesta participación territorial invocada por las autoridades demandadas constituye, en realidad, un ejercicio meramente formal, desprovisto de contenido sustantivo y sin incidencia alguna en la decisión final. Durante el proceso de observaciones al proyecto de Resolución 320 de 2025, la Gobernación de Antioquia presentó un comentario que puso en evidencia la verdadera naturaleza vinculante y no orientadora de la medida. En su comunicación expresó textualmente:

***“En línea con lo anterior, la página cuatro (4) de los considerandos del proyecto de Resolución se afirma que la UPRA ejerce, entre otras, la siguiente función: ‘Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas para ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial’.***

***¿Cómo pueden ‘servir de base’ los criterios establecidos por la UPRA o ser ‘considerados’ por los municipios cuando a página 198 del Documento Técnico de soporte para la Declaratoria de Área de Protección para la Producción de Alimentos Concordia Antioquia, que le sirve de soporte al proyecto de resolución, se establecen expresamente el ‘conjunto de usos restringidos agropecuarios’ para la eventual APPA y además a página 201 del mismo documento se establece que ‘[respecto de los usos que no se incluyen en las tablas anteriores, se entenderán como actividades que son incompatibles con la producción de alimentos y no se pueden ejecutar]’?***

***Como estos realmente no son documentos que ‘sirvan de base’ o simplemente para ser ‘considerados’ por las autoridades municipales, sino que son criterios realmente impuestos desde la UPRA y el MADR, es evidente la extralimitación competencial de la UPRA, por lo que debe eliminarse lo correspondiente, tanto del proyecto de Resolución, como del Documento Técnico.”***

A esta observación, el Ministerio de Agricultura respondió en la matriz de comentarios:

***“Aceptado. En línea con la respuesta del comentario anterior, se procede con el ajuste del capítulo 5 y se elimina la sección 5.2.4.”***

Sin embargo, esta aceptación resultó meramente aparente. En la versión final de la Resolución 320 de 2025, la disposición supuestamente suprimida fue conservada sin ningún cambio, pues la sección 5.2.4 del documento técnico aparece exactamente así:

***“5.2.4 Conjunto de usos incompatibles. Respecto a los usos que no se incluyen en las tablas anteriores, se entenderán como actividades que son incompatibles con la producción de alimentos y no se pueden ejecutar.”***

La observación de la Gobernación identificó con precisión el núcleo del problema pues la UPRA y el Ministerio de Agricultura no emitieron criterios técnicos orientadores, sino que impusieron prohibiciones absolutas, mediante una fórmula que declara incompatibles todas las actividades no incluidas en las tablas.

La observación de la Gobernación identificó con precisión el núcleo del problema: la UPRA y el Ministerio de Agricultura no emitieron criterios técnicos orientadores, sino que impusieron prohibiciones absolutas, mediante una fórmula que declara incompatibles todas las actividades no incluidas en las tablas. A pesar de haber declarado formalmente aceptada la observación y anunciado la eliminación de la sección objetada, el Ministerio mantuvo intacta la disposición en el documento definitivo. Este comportamiento revela una violación directa de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la Constitución y artículos 21 y 27 de la Ley 1454 de 2011).

Más grave aún, este proceder constituye un acto de mala fe institucional que vacía completamente de contenido el proceso de participación. Si las autoridades nacionales pueden declarar formalmente "aceptadas" las observaciones de las entidades territoriales y luego ignorarlas en el acto definitivo, el proceso participativo se convierte en un artificio, en un simulacro destinado únicamente a cumplir con requisitos formales sin ningún compromiso real con la deliberación democrática.

Lo anterior vulnera flagrantemente el principio de buena fe que debe regir las actuaciones de la administración pública, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, desarrollado en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La buena fe exige que las autoridades actúen con transparencia, lealtad y coherencia, sin incurrir en contradicciones entre lo que declaran y lo que efectivamente hacen.

En consecuencia, el proceso de comentarios no puede considerarse una instancia efectiva de participación, sino una simulación procedimental dirigida a cumplir con la exigencia formal pero sin dar respuesta sustantiva a las objeciones técnicas y jurídicas de las autoridades territoriales.

#### **5.3.4. El déficit de participación a nivel de autoridades territoriales: La ausencia total de mecanismos de coordinación institucional.**

El caso del Departamento de Antioquia constituye el ejemplo más contundente del déficit estructural de participación que caracteriza el proceso de declaratoria de APPA. Como lo documenta exhaustivamente la intervención de la Gobernación de Antioquia (Ver Anexo 23 en el que se sustenta este acápite) en la audiencia pública del 29 de septiembre de 2025, en el proceso de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 no prevé instancia o mecanismo alguno de coordinación del MADR en la determinación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos con los Departamentos y, en particular, con los Municipios y Distritos que es sobre quienes recae la competencia de reglamentar directamente los usos del suelo.

El procedimiento de declaración de APPA en Antioquia evidencia un patrón sistemático de opacidad informativa que vulnera los estándares constitucionales e internacionales de participación. Según la

Gobernación de Antioquia en su intervención (Anexo 23) el 28 de octubre de 2024 se realizó una única reunión de socialización en las instalaciones de la Gobernación de Antioquia con funcionarios de la UPRA, en la que los Secretarios de Despacho, en compañía de los Técnicos de la Gobernación de Antioquia, Directores de Provincias y funcionarios de Corantioquia, presentaron objeciones técnicas frente a la delimitación y extensión de las ZPPA y solicitaron los modelos cartográficos utilizados en estas, a lo que no se le dio respuesta por parte de los funcionarios presentes de la UPRA, quienes solo se limitaron a informar el correo electrónico institucional donde se debía realizar dicha solicitud.

Atendiendo a lo indicado por la UPRA, desde la Gobernación de Antioquia se solicitó mediante oficio radicado 2024-1-003940 del 12 de noviembre de 2024, la información metodológica y cartográfica para la delimitación de la ZPPA en el suroeste antioqueño, lo cual era de suma importancia, por cuanto sin este insumo se imposibilita realizar un análisis concluyente y preciso de la información técnica utilizada para la delimitación de las ZPPA.

Sin embargo, dicha información solo se obtuvo el 29 de enero de 2025, tras la interposición de una acción de tutela por parte del Departamento para salvaguardar el derecho fundamental de petición. En consecuencia, el acceso a dicha información trascendental solo se obtuvo después de expedida la Resolución 377 de 2024 y solo se obtuvo a través de una acción judicial.

Este hecho es de una gravedad institucional extrema debido a que una entidad territorial de nivel departamental, con todas las capacidades técnicas y jurídicas para participar en procesos de ordenamiento territorial, se vio forzada a acudir a la vía judicial para acceder a información básica sobre una medida que afectaría profundamente su territorio. Este solo hecho evidencia que la participación territorial no fue real ni efectiva, sino una simulación procedimental destinada a cumplir con exigencias formales sin contenido sustantivo.

Además, la Gobernación de Antioquia explica que el día 5 de noviembre de 2024, sin que para entonces se hubiera dado respuesta a los requerimientos sobre la metodología y la cartografía que servía de fundamento a la identificación de las ZPPA, de manera sorpresiva se publicó en el SUCOP el proyecto de Resolución *"Por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones"*.

Como desarrollo del proceso de consulta pública previa a la expedición de reglamentos, el Departamento de Antioquia, a través de la Secretaría de Agricultura presentó **53 observaciones** el día 20 de noviembre de 2024. Sin embargo, ninguna de estas observaciones fue aceptada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Finalmente, el 26 de diciembre de 2024, se publicó la Resolución 377 de 2024, sin que se hubieran atendido las objeciones de la entidad territorial departamental. En esta resolución se declaró Zonas de Protección para la Producción de Alimentos para la totalidad de los municipios que componen la subregión del suroeste antioqueño y en una dimensión desproporcionada para la gran mayoría de ellos, alcanzando en varios casos más del 80% del territorio municipal.

El día 5 de febrero de 2025, ya estando vigente la Resolución 377 de 2024, se realizó una audiencia pública en el municipio de Támesis, Antioquia, donde asistió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldes del suroeste, congresistas, líderes sociales y, por supuesto, la Gobernación de Antioquia.

Este encuentro, que fue generado por el mismo Concejo Municipal de ese municipio a raíz de las dudas generadas por la mencionada resolución, más que una audiencia pública fue un espacio de información en el que no hubo ni coordinación ni participación de las autoridades regionales y locales, ya que las ministras presentes se limitaron a informar a la comunidad y a las autoridades presentes sobre el procedimiento de declaración de las APPA que se venía adelantando en la subregión y los pasos subsiguientes. Valga destacar que del evento no quedó ningún acuerdo o concertación al respecto.

Esta práctica de realizar audiencias una vez ya adoptadas las decisiones constituye una burla institucional al derecho de participación. La participación que exige la Constitución debe ser previa, es decir, debe tener lugar antes de que se adopte la decisión, de manera que las autoridades territoriales y la comunidad puedan efectivamente incidir en el contenido de la medida. Una audiencia realizada después de expedida la resolución no es participación, es mera información post-facto.

Posteriormente, a través del SUCOP, el Departamento de Antioquia tuvo conocimiento de la publicación de tres proyectos de resolución por parte del MADR para la declaratoria de las APPA en los municipios de Concordia (publicado el 12 de agosto de 2025), Caramanta (14 de agosto de 2025) y Fredonia y Venecia (20 de agosto de 2025).

Para todos estos proyectos de resolución, la Gobernación de Antioquia junto con otras entidades públicas y privadas, al igual que miembros de la comunidad, hicieron observaciones al proyecto de resolución, tanto jurídicas como técnicas. Entre las observaciones técnicas se advirtieron errores significativos en la delimitación de los polígonos:

**Para Caramanta:**

- Superposición con 604.79 ha pertenecientes a zona ribereña del río Cauca (determinante nivel 1)
- No se excluyen fajas forestales protectoras de rondas hídricas y los retiros a nacimientos de agua
- Superposición de APPA con zonas de amenaza media y alta
- No contiene análisis de compatibilidad frente a proyectos de infraestructura de gran escala

**Para Concordia:**

- Superposición con 29 ha pertenecientes a zona ribereña del río Cauca
- No se excluyen 10.349,67 ha clasificadas con amenaza alta y media por movimientos en masa
- Superposición de 6.520,67 ha con suelos de protección definidos en el POT vigente

**Para Fredonia:**

- Superposición con 1.644,14 ha de zona ribereña del río Cauca
- Superposición de 9.470,70 ha clasificadas con amenaza alta y media
- Superposición con 2.163,49 ha de suelo de protección y parcelaciones campestres
- No se reconocen como usos principales los cultivos industriales (café, cítricos, aguacate), base de la economía local

**Para Venecia:**

- Superposición de 646.37 ha con zona ribereña del río Cauca
- Superposición de 2.589,68 ha con amenaza alta y media

- Superposición de 1.723,08 ha del modelo de ocupación del EOT

Como puede apreciarse, las observaciones presentadas tienen sustento técnico y suponen efectos relevantes para el desarrollo de los municipios afectados. Sin embargo, el balance de esta instancia de participación ha sido igualmente lamentable ya que los comentarios son negados.

Este déficit estructural de participación no es un problema menor o accidental, sino la consecuencia inevitable de una norma que concentra en el nivel nacional facultades que la Constitución reserva a las entidades territoriales, sin establecer mecanismos reales de coordinación y participación. Como lo señala la Gobernación de Antioquia en su intervención: "Como Departamento de Antioquia hemos sido convidados de piedra a la imposición de una decisión unilateral y arbitraria por parte del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural."

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

La Resolución 320 de 2025 adolece de un vicio sustancial de expedición irregular por vulnerar el derecho fundamental a la participación ciudadana y a la autonomía de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

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

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

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

*"Para Concordia, este ejercicio inició con la revisión y consulta de información secundaria disponible en portales web institucionales [...] Sumado a esto, se realizó la solicitud de datos de contacto a la alcaldía [...] sobre actores 'sociales, civiles, comunitarios', 'empresariales, productores, gremiales'" (UPRA, 2024, p. 205).*

Es decir, se trató de un levantamiento de datos y directorios, no de una convocatoria formal para decidir sobre la delimitación o alcance de las APPA. La misma UPRA admite que la información fue "validada

y complementada durante la reunión de acercamiento virtual con la administración municipal” (p. 205), lo que confirma que la fase se redujo a una entrevista informativa y no a una mesa de concertación.

La subsección Coordinación para la gestión (pp. 206-209) muestra que el proceso se concentró en intercambios institucionales y reuniones técnicas entre entidades nacionales y regionales, sin un procedimiento deliberativo con la ciudadanía ni los concejos municipales.

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

**“Durante estas jornadas de coordinación con la administración local, se informó formalmente sobre el inicio del proceso de identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), sus objetivos, etapas, marco normativo y el enfoque técnico-metodológico empleado. Se enfatizó que se trata de un trabajo liderado por el MinAgricultura, con asesoría técnica de la UPRA en beneficio del desarrollo municipal agropecuario.” (UPRA, 2025, p. 208).**

En consecuencia, lo que la UPRA denomina coordinación fue un ejercicio informativo y vertical, sin otorgar al municipio capacidad de modificar o aprobar la delimitación propuesta. La estrategia de “socialización” se describe como una serie de encuentros donde se presentaron los avances ya definidos por la UPRA y el MADR. Según el propio documento:

*“La estrategia de ‘Socialización para la apropiación’ [...] garantiza que los actores [...] conozcan, comprendan y dialoguen sobre la identificación APPA” (UPRA, 2025, p. 210).*

Sin embargo, los espacios mencionados (reuniones en agosto de 2024, octubre de 2024, mayo y julio de 2025) tuvieron un carácter meramente expositivo. Por ejemplo, en el encuentro del 28 de octubre de 2024:

**“Se presentó a los actores del territorio el avance de la identificación de APPA en su municipio [...] se promovió el diálogo [...] y se informó acerca de las implicaciones de la declaratoria” (UPRA, 2025, p. 212).**

Es decir, la comunidad y las autoridades locales fueron invitadas cuando la delimitación ya estaba trazada, y su papel se redujo a escuchar y formular observaciones sin poder vinculante. Incluso las denominadas “actividades de sensibilización” se enfocaron en transmitir información oficial y “desmentir mitos”, como lo reconoce la UPRA:

**“El objetivo es fortalecer la participación de las comunidades [...] mediante la actividad de ‘Mitos y datos sobre las APPA’, se facilitó la conversación [...] orientada a la mitigación de la desinformación para asegurar mensajes precisos” (UPRA, 2025 p. 214).**

La administración municipal actuó principalmente como logística de convocatoria, no como autoridad participante en la decisión. El documento lo admite expresamente:

*“Se solicitó apoyo operativo a la alcaldía de Concordia para la planeación y convocatoria de los espacios de socialización [...] **la alcaldía apoyó la validación de actores y facilitó las condiciones físicas para el desarrollo de los encuentros**” (UPRA, 2025, p. 210).*

En suma, el nuevo Documento Técnico confirma que el proceso denominado participativo no cumplió con los estándares de participación democrática, concertación y coordinación previstos en la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 y el Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022). Las fases descritas entre las páginas 205 y 214 de la UPRA son, en realidad, espacios de información y difusión (levantamiento de contactos, reuniones metodológicas, presentaciones y campañas de comunicación). Ninguna de ellas permitió al municipio ni a la ciudadanía incidir de manera efectiva en la delimitación, contenido normativo o restricciones de uso del suelo derivadas de la declaratoria APPA.

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

***i) los fines que la exclusión de la actividad de exploración y explotación minera en determinadas áreas del territorio busque alcanzar; ii) las causas y condiciones que determinan que un área del territorio se declare como zona excluida de esta actividad; iii) la forma en que cada uno de los niveles competenciales participen en el proceso de creación normativa; iv) las funciones específicas que uno y otro nivel tendrá en ejercicio de dicha competencia; y v) los parámetros que deban cumplir los procedimientos que se creen para declarar una zona excluida de la actividad minera***<sup>19</sup>.

***“Los municipios y distritos afectados por dicha decisión participen de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos, expresada a través de sus órganos de representación, sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.”***<sup>20</sup>

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*

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

*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.**<sup>21</sup>*

En conclusión, la Resolución 320 de 2025 adolece de un vicio sustancial de expedición irregular: se impuso sin reconocer a las autoridades democráticamente elegidas -gobernadores, concejos municipales y alcaldes- como instancias naturales de decisión sobre el ordenamiento territorial, y se limitó a procesos fragmentarios de socialización sin representatividad ni incidencia real. Las quejas de gremios, ciudadanos y comunidades confirman la percepción de imposición y la ausencia de deliberación pública. Al desconocer tanto la democracia representativa como la democracia participativa, el acto carece de legitimidad constitucional, y debe ser anulado.

### **5.3.6. Expedición irregular por falta de publicación íntegra del Documento Técnico y anexos que hacen parte de la Resolución en el Diario Oficial:**

La Resolución 320 de 2025, en su artículo 1, parágrafo 1, dispuso expresamente que el Documento Técnico de Soporte, junto con sus anexos, hace parte integral del acto. De esta disposición se desprende que el acto administrativo no se limita al texto normativo publicado en sus artículos, sino que incorpora como contenido obligatorio y vinculante el documento técnico y sus anexos. En otras palabras, tanto el documento técnico como los anexos comparten la misma jerarquía normativa de la Resolución y por ello debieron publicarse de manera íntegra en el Diario Oficial.

Sin embargo, en el Diario Oficial No. 53.259 del 30 de septiembre de 2025 únicamente se publicó el texto de la Resolución 320 de 2025 y el Documento técnico. En su lugar, los anexos fueron cargados posteriormente en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la UPRA, en momentos distintos, como si se tratara de piezas accesorias que podían adicionarse discrecionalmente,

---

<sup>21</sup> 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.

desconociendo que integran el acto administrativo desde su expedición y que, por tanto, debían publicarse de manera íntegra y simultánea en el medio oficial. Estos anexos son:

1. **Anexo 1.** Anexo técnico de análisis de la frontera agrícola en la identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Concordia del Suroeste Antioqueño.
2. **Anexo 2.** Análisis de Patrimonio determinante III y Turismo VI de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.
3. **Anexo 3.** Análisis de infraestructura, bienes y servicios agropecuarios e infraestructura, determinante IV de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.
4. **Anexo 4.** Estrategia de participación.
5. **Anexo 5.** Cartografía.

Un acto administrativo general es uno solo e indivisible. La publicación parcial equivale a la no publicación del acto completo, porque lo que se difundió en el Diario Oficial no corresponde al acto tal como fue adoptado. En derecho, un acto normativo no puede estar vigente “a medias”: o se publica íntegramente y es oponible, o la omisión en su publicación vicia de nulidad todo el procedimiento de formación.

Menos aún puede admitirse que el contenido del acto quede sujeto a modificaciones sucesivas en portales electrónicos o a correcciones cada vez que la administración advierta un error o un dato omitido. Un régimen así convierte la norma en un texto inestable y cambiante, incompatible con la certeza y la seguridad jurídica que deben caracterizar todo acto de carácter general. La publicidad en el Diario Oficial no solo tiene por objeto informar, sino fijar de manera definitiva el contenido del acto; si este queda abierto a ajustes informales y no controlados, se vulneran los principios de legalidad, publicidad y confianza legítima, dejando a los ciudadanos en la incertidumbre sobre cuál es realmente la norma vigente.

Esta omisión es sumamente grave, porque 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 general<sup>22</sup>. Si partes esenciales de la regulación (como los anexos integrales) no aparecen en el Diario Oficial, la publicación quedó incompleta.

<sup>22</sup> 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)**

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 exigibles<sup>23</sup>. Solo se satisface dicho deber de publicidad cuando se asegura a los destinatarios el conocimiento pleno y oficial de la norma. En el caso de la Resolución 320 de 2025, al no haberse divulgado en el Diario Oficial los anexos -que contienen parte esencial del contenido normativo- los ciudadanos nunca pudieron conocer de manera cierta y oficial la totalidad de las reglas y obligaciones vigentes, lo cual lesiona de manera directa los principios de publicidad y seguridad jurídica.

En un Estado de Derecho, los destinatarios no están obligados a rastrear documentos en páginas web ministeriales ni a depender de publicaciones posteriores para entender el alcance real de un acto administrativo que supuestamente ya se encuentra en vigor. La propia Ley 489 de 1998 establece categóricamente que el requisito de publicidad de un acto general solo se entiende cumplido con su publicación en el Diario Oficial. La divulgación informal, parcial o extemporánea de los anexos en la página institucional carece de valor jurídico para suplir ese defecto, máxime cuando la ley impone de manera expresa el Diario Oficial como medio exclusivo de difusión oficial.

Surge entonces la pregunta: ¿puede un acto administrativo que debería ser definitivo estar sujeto a que la entidad cargue y descargue anexos cuando lo estime conveniente?, ¿Qué certeza jurídica puede existir para los destinatarios si los documentos que hacen parte del acto se van adicionando o corrigiendo sin el procedimiento legal correspondiente?

Un aspecto aún más grave es que sobre los anexos no hubo publicidad previa ni posibilidad de observaciones ciudadanas. La Resolución se limitó a publicar el proyecto de resolución en el SUCOP, omitiendo divulgar oportunamente los documentos técnicos y anexos que hacían parte integral del acto. Esto significa que la ciudadanía nunca tuvo acceso oficial y anticipado a la totalidad del material normativo para ejercer su derecho de participación y observación.

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 acto<sup>24</sup>. 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 320 de 2025 presenta un vicio sustancial de formación por expedición irregular, en tanto los anexos y el documento técnico que constituyen parte integral y condicionante del

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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"

acto no fueron publicados junto con el texto normativo en el Diario Oficial ni en el SUCOP, como lo exige el procedimiento legal, sino incorporados posteriormente de manera informal en la página web del Ministerio de Agricultura.

Tal proceder quebranta los principios de publicidad, participación y seguridad jurídica que rigen los actos administrativos de carácter general. La publicación extemporánea y unilateral en un portal web institucional, sin la garantía de consulta pública ni de comentarios ciudadanos, impide que la comunidad, los gremios y las entidades territoriales conozcan oportunamente el contenido real y vinculante del acto. Solo accedieron a dichos documentos quienes, de manera eventual, visitaran la página web del Ministerio, lo cual constituye una restricción arbitraria al derecho de participación y una burla al procedimiento previsto en el Decreto 1069 de 2015, que ordena la publicación en el SUCOP como escenario oficial de intervención.

En esas condiciones, el acto administrativo impugnado carece de validez formal y debe ser anulado, pues su expedición no observó las exigencias constitucionales y legales en materia de formación de actos administrativos de carácter general.

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

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

La Resolución 320 de 2025 debe anularse por haberse sustentado en una actuación preparatoria carente de habilitación legal. Su motivación y soporte declarada por la Resolución 377 de 2024, figura que no existe en el ordenamiento jurídico y que, pese a presentarse como un referente técnico, introdujo obligaciones y restricciones materiales en la planificación y en los usos del suelo de las entidades territoriales comprometidas. Tal fundamento resulta incompatible con el principio de legalidad, con la reserva de ley en materia de determinantes del ordenamiento territorial y con la autonomía territorial garantizada por la Constitución.

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

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

*Artículo 3° Consideración en la Planificación Territorial. Tanto el Departamento de Antioquia como los municipios referidos en el artículo 1 de esta resolución, de conformidad con el documento técnico de la UPRA que hace parte integral de esta resolución, podrán considerar los polígonos que se identifican como Zonas de Protección para la Producción de*

*Alimentos solo como referentes indicativos hasta que se declaren las APPA por parte de este ministerio. De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, artículo 178 y subsiguientes del decreto ley 2811 de 1974 y en concordancia con las disposiciones del artículo 2.2.2.2.1.1 del DUR 1077 de 2015 y las demás normas legales y reglamentarias de protección del suelo rural, los suelos de vocación agropecuaria deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos en aras de mantener su integridad física y capacidad productora.*

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

Tercero, ni el MADR ni la UPRA pueden invocar el Decreto 1077 de 2015 ni categorías de suelo rural para vestir las ZPPA de legalidad. El que el suelo rural tenga reglas de protección no faculta al MADR para inventar una etapa obligatoria intermedia ni para imponer, por resolución sectorial, deberes de incorporación al POT. Las determinantes y su coordinación están sujetas a la Ley 388 y a su procedimiento conforme la ley (párrafo 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 administración no está facultada para crear, mediante resolución, etapas obligatorias que produzcan efectos jurídicos análogos a los de una determinante legalmente reconocida ni como figura previa para declarar las APPA.

### **5.3.8. Expedición irregular por infracción al principio de sostenibilidad fiscal - Ausencia de estudio de impacto económico y fiscal.**

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

La sostenibilidad fiscal ha sido definida como “*la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía*”<sup>25</sup>, y entendida por esta corporación como un criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder público. Tiene por objeto “*disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a*

<sup>25</sup> Exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 819 de 2003 “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. En: Gaeta del Congreso 86 de 2002, citada por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2019.

través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos”<sup>26</sup>, y sirve de instrumento para “alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”<sup>27</sup>.

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

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

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

En el caso de la Resolución 320 de 2025 este deber se incumplió de manera flagrante. La memoria justificativa remitida a la Presidencia se limitó a afirmar que no existía impacto económico, sin acompañar tal conclusión de ningún estudio técnico.

|                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>3. IMPACTO ECONÓMICO</b></p> <p>No se requiere.</p>                                                                                                                                                                                                       |
| <p><b>4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL</b></p> <p>Por tratarse de un acto administrativo que modifica parcialmente la Resolución 161 de 2024, su expedición no reviste impacto económico y por tanto no requiere de disponibilidad presupuestal.</p> |

No obstante, el propio Documento Técnico de Soporte demuestra que la medida genera múltiples efectos fiscales, tributarios y presupuestales para las entidades territoriales involucradas.

En la página 234 se ordena expresamente a los municipios **“revisar y modificar el estatuto tributario”**, así como **“incluir tarifas diferenciales para los predios que sean declarados en las áreas de protección para la producción de alimentos APPA”**, señalando incluso que el municipio estudiará la aplicación de beneficios tributarios, especialmente el impuesto predial, justificando el beneficio y demostrando una renta sustitutiva. Dichas medidas implican una reducción potencial del recaudo fiscal local y la creación de un régimen tarifario especial que el Gobierno impone sin análisis alguno de sostenibilidad.

A su vez, el mismo documento dispone que **“Concordia y la Gobernación de Antioquia deberán articular el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Departamental con las APPA”** y **“plantear objetivos y estrategias encaminados a la búsqueda de la garantía de la seguridad alimentaria [...] e incluir en el Plan de Inversiones, Programas y Proyectos Estratégicos los**

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012, reiterada en sentencias C-110 de 2019 y C-405 de 2020.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. (3, marzo, 2022).

**objetivos y estrategias de protección, planeación, desarrollo y gestión de las APPA** (UPRA, 2025, p. 236-237).

Estas directrices constituyen obligaciones de gasto, pues ordenan a las autoridades territoriales programar inversiones en riego, extensión agropecuaria, infraestructura rural, investigación y transformación productiva, sin que se precise su costo ni las fuentes de financiamiento. El documento técnico también impone a los municipios la adopción de instrumentos de gestión y financiación, señalando que deben promover la formulación e implementación de instrumentos de gestión y financiación para la dotación y desarrollo de infraestructura para la actividad agropecuaria y garantizar la inclusión de las APPA declaradas por el MADR en sus instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en la página 235. Todo ello implica erogaciones obligatorias, modificación de planes de inversión y reasignación de recursos sin respaldo presupuestal.

A su vez, el documento dispone la creación de nuevas líneas de gasto público orientadas a **“programas de fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles”** en la página 244, **“implementación de tecnologías apropiadas para agricultores familiares”** en la página 253, **“fortalecimiento de semillas criollas y biodiversidad”** en la página 247 y **“promoción de la comercialización de la AC FEC”** en la página 255, todos ellos acompañados de responsabilidades concretas para las alcaldías y gobernación. En ninguno de estos apartes se establece fuente de financiación, estimación de costos ni proyección fiscal de mediano plazo.

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

De este modo, la Resolución 320 de 2025 fue expedida en abierta infracción del principio de sostenibilidad fiscal, pues el Gobierno Nacional adoptó una medida que altera la estructura tributaria y presupuestal de los municipios, impone obligaciones de inversión, y afecta la autonomía financiera de los entes territoriales sin contar con el análisis previo exigido por la ley.

La omisión es aún más grave porque las restricciones de uso impuestas por la Resolución generan pérdidas en sectores agroindustriales, turísticos, energéticos y comerciales, con efectos inmediatos sobre ingresos fiscales municipales, tasas, contribuciones y tributos nacionales. No se evaluó cómo reemplazar esos ingresos ni cómo mitigar los daños colaterales sobre el crédito, la inversión privada y el empleo rural.

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

La Resolución 320 de 2025 desconoce de manera flagrante el principio de sostenibilidad fiscal desarrollado por la Ley 819 de 2003. En efecto, la norma no se limita a identificar ni a delimitar áreas de protección, sino que impone deberes específicos de planeación, inversión y programación a municipio de Concordia y al departamento de Antioquia.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que la sostenibilidad fiscal no es un principio accesorio, sino un criterio vinculante que obliga a todas las ramas y órganos del poder público al momento de diseñar e implementar políticas públicas. El Acto Legislativo 03 de 2011 reforzó esta exigencia, de modo que ningún órgano del Estado puede adoptar decisiones de política económica o social que comprometan recursos públicos de manera significativa sin un análisis previo de su impacto fiscal. En este caso, la Resolución 320 de 2025 no solo omitió dicho análisis, sino que además transfirió obligaciones de gasto a las entidades territoriales, contrariando el reparto competencial previsto en los artículos 287 y 298 de la Constitución, que consagran la autonomía política, administrativa y fiscal de los entes territoriales.

El acto impugnado incurre en un doble vicio: por un lado, desconoce la obligación constitucional y legal de acompañar la medida de un estudio de impacto económico y fiscal; y por otro, invade la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, al imponerles deberes de gasto no previstos por la ley. Esta doble infracción hace que la Resolución 320 de 2025 no solo sea contraria al principio de sostenibilidad fiscal, sino que también vulnere el principio de legalidad en materia presupuestal y el diseño constitucional de competencias.

En consecuencia, la Resolución 320 de 2025 adolece de un vicio sustancial que afecta su validez, pues fue expedida en contravía del artículo 334 de la Constitución, de la Ley 819 de 2003 y del Decreto 1081 de 2015, lo que conduce a su nulidad.

## VI. PRETENSIONES

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

**PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 320 del de 2025 del 22 de septiembre de 2025, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la cual se declaró el Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia, suroeste Antioquia.

**SEGUNDA:** Que se declare igualmente la nulidad del Documento Técnico de la UPRA y sus 5 anexos en cuanto constituye parte integrante y fundamento determinante del acto administrativo anterior, y fue elaborado y adoptado sin competencia, sin estudios técnicos suficientes y sin concertación con la autoridad territorial municipal, en contravención de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

## VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 y siguientes del CPACA, se solicita la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No. 320 del 26 de mayo de 2025 y del Documento Técnico de la UPRA y los 5 anexos que le sirve 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 del municipio de Concordia y la validez de su ordenamiento territorial.

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

### **7.1. Procedencia de la medida cautelar.**

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

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

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que este nuevo régimen cautelar en el contencioso administrativo constituye el instrumento más novedoso y eficaz para lograr la tutela judicial efectiva<sup>28</sup>. En este caso, la confrontación entre la Resolución 320 de 2025 y las disposiciones constitucionales y legales evidencia prima facie una infracción manifiesta, por lo que se cumplen las condiciones de procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional.

### **7.2. Fundamentos de la suspensión provisional.**

La suspensión provisional de los efectos de la Resolución 320 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 320 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

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, exp. 2012-00290-00

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 13,040 hectáreas; (ii) subordinó los POT y EOT municipales al cumplimiento obligatorio de determinaciones nacionales; y (iii) ordenó la adopción de un plan de acción y un sistema de seguimiento centralizado bajo dirección del Ministerio y la UPRA.

Estas materias corresponden a las entidades territoriales. La Constitución (artículo 313.7) asigna a los concejos municipales la reglamentación de los usos del suelo; el artículo 315 confiere a los alcaldes la dirección de la planeación local; y los artículos 300, 303 y 305 reconocen competencias de las asambleas y gobernadores en 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 320 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 320 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 320 impone desde Bogotá 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 320 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 la que 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 320 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 incluso el principio 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 13,040 hectáreas; los concejos fueron privados de su competencia constitucional; los alcaldes quedaron reducidos a meros ejecutores; y los departamentos fueron marginados 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 320 de 2025 desconoce derechos constitucionales de rango superior, entre ellos la propiedad (artículo 58 de la Constitución), la libertad económica y la iniciativa privada (artículo 333), la facultad de intervención del Estado en la economía únicamente por mandato de la ley y bajo criterios de equidad, sostenibilidad y participación (artículo 334), así como el principio de igualdad frente a las cargas públicas (artículo 90).

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

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

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

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

La Resolución 320 de 2025 presenta graves vicios de expedición irregular que justifican su suspensión inmediata: En primer lugar, la Resolución 320 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 320 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 informales de

socialización con ciertos grupos poblacionales que no representan a las mayorías, 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 Resolución no fue publicada en forma íntegra en el Diario Oficial. Aunque el texto remite expresamente a sus anexos como parte integral del acto, estos no fueron divulgados oficialmente, sino cargados de manera fragmentaria y tardía en la página web del Ministerio. Esta omisión demuestra que el acto administrativo no transmitía certeza ni seguridad, pues su contenido se publicó incompleto y sujeto a modificaciones discrecionales posteriores. En esas condiciones, la Resolución 320 de 2025 no reúne los requisitos de publicidad y seguridad jurídica, razón por la cual debe cesar la producción de sus efectos jurídicos.

En quinto lugar, la decisión se sustentó en una figura carente de soporte legal: la denominada “ZPPA”, creada mediante Resolución 377 de 2024. Esta categoría no tiene reconocimiento en la Ley 388 de 1997 ni en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por lo que carece de todo sustento normativo. A pesar de ello, fue utilizada como antecedente y base justificativa para la declaratoria del APPA, trasladando a un acto irregular los vicios de origen de la figura inexistente. De esta manera, la Resolución 320 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 sexto 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% de Concordia a áreas de producción de alimentos. Esta omisión vulnera los criterios de razonabilidad económica exigidos por el artículo 334 constitucional y desconoce las obligaciones de análisis de impacto normativo previstas en el Decreto 1081 de 2015, aplicables a todos los actos administrativos de carácter general. La ausencia de esta evaluación implica que la medida se adoptó sin sustento técnico sobre sus efectos presupuestales y sociales, lo cual refuerza el vicio de expedición irregular.

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

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

En el presente caso se cumple con el criterio de apariencia de buen derecho exigido por el artículo 231 del CPACA. La confrontación directa entre la Resolución 320 de 2025 y las normas constitucionales y legales evidencia una infracción *prima facie* manifiesta, suficiente para sustentar la procedencia de la medida cautelar.

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

- (ii) Estas disposiciones contrarían abiertamente los artículos 311 y 313.7 de la Constitución, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 y los artículos 1 a 8, 12 y 15 de la Ley 388 de 1997, que consagran la función de reglamentar usos del suelo como competencia propia de los municipios.
- (iii) La expedición irregular está ampliamente acreditada, entre otras falencias, se destacan: la inexistencia del procedimiento previo ordenado por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; la inobservancia del requisito legal de coordinación interinstitucional; la ausencia de participación democrática y el rechazo injustificado de observaciones ciudadanas; la falta de publicación íntegra del Documento Técnico y anexos en el Diario Oficial; el apoyo en la figura inexistente de la ZPPA de la Resolución 377 de 2024; y la omisión del estudio de impacto económico y fiscal exigido por el principio de sostenibilidad.

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

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

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

- (i) Obliga a las autoridades de licenciamiento y planeación a verificar el cumplimiento de un régimen restrictivo, limitando proyectos en Concordia.
- (ii) Lesiona derechos adquiridos y expectativas legítimas de propietarios y particulares que desarrollan actividades lícitas bajo los POT 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 320 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 320 de 2025 por la cual *"se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones"*, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 30 de septiembre de 2025, incluyendo el Documento Técnico de Soporte y sus anexos.

### VIII. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES.

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

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

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

La Resolución 320 de 2025, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden nacional. En consecuencia, su control de legalidad corresponde, en única instancia, al Consejo de Estado.

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

La materia objeto de esta demanda se inserta dentro de la especialidad agraria, razón por la cual, atendiendo al principio de especialización, corresponde que el proceso sea tramitado y decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

### IX. PRUEBAS Y ANEXOS

#### 9.1. Pruebas documentales aportados con la nulidad simple:

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

[https://drive.google.com/drive/folders/1SnwCqHQr8zjtm5a1YvKIc7pNZCU2oPUx?usp=share\\_link](https://drive.google.com/drive/folders/1SnwCqHQr8zjtm5a1YvKIc7pNZCU2oPUx?usp=share_link)

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anexo 0</b>   | Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho y cédula del representante legal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Anexo 1</b>   | EOT Concordia. Acuerdo 013 de 2017.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Anexo 2</b>   | PLAN DE DESARROLLO 'PODEMOS HACERLO' 2024-2027.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Anexo 3</b>   | Resolución No. 000377 de 2024 Por la cual declara la ZPPA en el suroeste Antioquia. Diario oficial 52.987 de 2 de enero de 2024                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Anexo 4</b>   | Publicación en SUCOP proyecto normativo <i>“Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Concordia, de la región Suroeste del departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones”</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Anexo 5</b>   | Respuesta a los comentarios respecto del proyecto normativo que buscaba declarar las APPA en concordia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Anexo 6</b>   | Diario Oficial 53.259 del 30 de septiembre de 2025. APPA Concordia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Anexo 7</b>   | Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario Antioquia 2016 - 2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Anexo 8.</b>  | Resolución 320 de 2025 junto con el Documento Técnico y los anexos omitidos en el Diario Oficial. <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Anexo 1.</b> Anexo técnico de análisis de la frontera agrícola en la identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Concordia del Suroeste Antioqueño.</li> <li><b>Anexo 2.</b> Análisis de Patrimonio determinante III y Turismo VI de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.</li> <li><b>Anexo 3.</b> Análisis de infraestructura, bienes y servicios agropecuarios e infraestructura, determinante IV de Ordenamiento Territorial en el marco de la declaratoria de las APPA para el municipio de Concordia, Antioquia.</li> <li><b>Anexo 4.</b> Estrategia de participación.</li> <li><b>Anexo 5.</b> Cartografía.</li> </ol> |
| <b>Anexo 9.</b>  | Cartografía del municipio de Concordia – usos del suelo rural.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Anexo 10.</b> | Traslape y afectación concreta comparando el EOT de Concordia vs. APPA concordia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Anexo 11.</b> | Solicitudes mineras vigentes y Áreas de reserva minera según la Agencia Nacional de Minería en Concordia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Anexo 12</b>  | Mapa de Concordia Categorías de Suelos de protección. Instrumento: EOT2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Anexo 13</b>  | EOT. cartografía Clasificación de suelo en Concordia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Anexo 14</b>  | Cartografía. Uso del Suelo según Capacidad uso agrológico. EOT 2017 de concordia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anexo 15.</b> | Tratamientos generales del suelo Rural. Instrumento: EOT2017                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Anexo 16.</b> | Zonificación de Uso Productor Concordia conforme el EOT 2017.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Anexo 17</b>  | Zonificación Usos del Suelo Rural                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Anexo 18</b>  | Derechos de petición radicado el 24 de octubre al municipio de Concordia solicitando la información sobre la supuesta participación, coordinación efectiva e injerencia en la Resolución 320 de 2025, el Documento Técnico y los 4 anexos.                                                                                                        |
| <b>Anexo 19</b>  | Derecho de petición radicado el 24 de octubre ante el Diario Oficial, en el que se requirió los documentos adjuntos para la publicación la Resolución 320 de 2025, así como la constancia de su difusión oficial.                                                                                                                                 |
| <b>Anexo 20</b>  | Derecho de petición radicado el 24 de octubre 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 320 de 2025, incluyendo actas de participación, observaciones recibidas y comunicaciones oficiales. |
| <b>Anexo 21</b>  | Derecho de petición radicado el 24 de octubre ante la UPRA, por medio del cual se requirió información sobre el proceso de delimitación y declaratoria de la Resolución 320 de 2025, junto con sus cuatro anexos y las constancias de participación y coordinación con el municipio de Concordia.                                                 |
| <b>Anexo 22</b>  | Derecho de petición radicado el 24 de octubre ante la Gobernación de Antioquia, solicitando información sobre las contradicciones y traslapes en los usos del suelo regulados por el MADR y la UPRA, la supuesta participación e impacto económico y de desarrollo de Antioquia por las APPA sin justificación técnica.                           |
| <b>Anexo 23</b>  | Intervención del Departamento de Antioquia en la audiencia pública celebrada el 29 de septiembre de 2025, remitido a la Corte Constitucional mediante oficio del 1 de octubre de 2025                                                                                                                                                             |

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

## 9.2. Solicitud de expediente administrativo:

Con fundamento en el parágrafo 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 320 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 320 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 del municipio de Concordia: radicados, observaciones, conceptos, estudios municipales remitidos y respuesta dada (con fechas y copias) en todo el proceso de participación y qué 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:

- Para que allegue y certifique las fechas y versiones del Documento Técnico y de los anexos asociados a la Resolución 320 de 2025 que fueron cargados en el SUCOP o en la página web institucional, indicando expresamente: (i) la fecha de publicación inicial, (ii) las modificaciones posteriores, (iii) el número de versiones disponibles y (iv) los cambios efectuados después de la publicación en el Diario Oficial.
- Se sirva informar y remitir los soportes documentales completos relacionados con la Resolución 320 de 2025 y el Documento Técnico con sus anexos. En primer lugar, se requiere indicar y demostrar las fechas exactas de publicación inicial del Documento Técnico y de cada uno de los anexos, tanto en el SUCOP como en la página web institucional.
- 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 320 de 2025,

adjuntando las versiones modificadas y la justificación técnica y normativa de cada variación. Igualmente, se solicita explicar y justificar por qué los anexos no fueron publicados en el Diario Oficial ni en la página institucional del Ministerio de Agricultura el 30 de septiembre de 2025, fecha de expedición de la Resolución 320.

- Finalmente, se requiere señalar si las versiones iniciales o modificadas fueron puestas en conocimiento, discusión o coordinación con entidades territoriales o ambientales, aportando todos los soportes desde la fase de delimitación de las APPA y no solo actas de socialización, tales como oficios, actas, comunicaciones, registros de participación u otra evidencia documental. En caso de que no existan modificaciones, versiones previas ni coordinación con entidades, deberá expedirse certificación expresa de su inexistencia, con la justificación correspondiente.

### 9.3. Solicitud pruebas por oficio:

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

#### 1) Oficio al concejo municipal de Concordia para que certifique:

- i. Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 377 de 2024 y 320 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.
- ii. Si el Concejo discutió, votó o aprobó acuerdos municipales sobre dichas figuras, indicando número y fecha.
- iii. Que alleguen copia íntegra de las actas de sesión, gacetas municipales y de los acuerdos municipales en los que conste la deliberación o aprobación respectiva.

**2) Oficio a la Imprenta Nacional - Diario Oficial**, para que certifique qué documentos le fueron remitidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con ocasión de la Resolución 320 del 30 de septiembre de 2025, precisando si en el expediente de publicación se incluyeron los 5 anexos de la Resolución 320 de 2025, o únicamente el texto resolutivo, con número de folios.

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

- i. Las contradicciones y traslapes en los usos del suelo regulados por el MADR y la UPRA con los instrumentos normativos del departamento de Antioquia.
- ii. Los traslapes con las solicitudes mineras y títulos mineros
- iii. Si con anterioridad a la expedición de las resoluciones 377 de 2024 y 320 de 2025 el Ministerio de Agricultura o la UPRA presentó ante la corporación proyectos, documentos o solicitudes relacionados con la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción Alimentaria (APPA) o Zonas de

Protección de la Producción Alimentaria (ZAPA) para que pudieran delimitar o participar en la creación de las APPA.

#### 9.4. Solicitud de decreto y práctica de prueba testimonial:

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

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

- **Alexandra María Herrera Quijano**, Alcaldesa del Municipio de Concordia (Antioquia), quien declarará sobre los siguientes asuntos: la falta de concertación real con el municipio en el proceso de declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), la afectación a la autonomía territorial y las inconsistencias entre la Resolución 320 de 2025 y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) vigente, en los términos señalados en los hechos de la presente acción. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** [notificacionjudicial@concordia-antioquia.gov.co](mailto:notificacionjudicial@concordia-antioquia.gov.co)
- **Lina Marcela Aguilar**, Secretaria de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de Concordia (Antioquia), quien declarará sobre los siguientes asuntos: los impactos técnicos y productivos de la Resolución 320 de 2025 en el desarrollo agropecuario municipal, la ausencia de participación efectiva de los productores locales y la falta de articulación institucional con la administración municipal. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** [agricultura@concordia-antioquia.gov.co](mailto:agricultura@concordia-antioquia.gov.co)
- **Ana Luceli Aguinaga Vidales**, Secretaria de Planeación e Infraestructura del Municipio de Concordia (Antioquia), quien declarará sobre los siguientes asuntos: la incompatibilidad entre los usos del suelo definidos en el EOT y las categorías impuestas por la Resolución 320 de 2025, así como la omisión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y el impacto de las APPA en la infraestructura y planeación del municipio afectado. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** [planeacion@concordia-antioquia.gov.co](mailto:planeacion@concordia-antioquia.gov.co)
- **Andrés Julián Rendón Cardona**, Gobernador del Departamento de Antioquia, quien declarará sobre los siguientes asuntos: la posición institucional del Departamento frente a la Resolución 320 de 2025, los mecanismos de coordinación entre la Gobernación y el Ministerio de Agricultura, y los posibles impactos de la medida sobre la planificación territorial y afectación al Departamento de Antioquia por la obligación de implementar estas APPA. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** [notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co)
- **Liliana María Taborda González**, Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia, quien declarará sobre los siguientes asuntos: la participación de la

autoridad ambiental en la elaboración de la Resolución 320 de 2025, los criterios técnicos utilizados para la delimitación de las áreas declaradas bajo su supuesta participación según la UPRA en el Documento Técnico y las eventuales contradicciones con los determinantes ambientales del ordenamiento territorial. **Correo de contacto para citación y notificaciones:** [corant.notificacion@corantioquia.gov.co](mailto:corant.notificacion@corantioquia.gov.co)

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

## X. NOTIFICACIONES

Se recibirán por parte de los accionantes en los siguientes:

**Dirección:** Bogotá. Calle 94 Nro. 21-76.  
**Teléfono:** 3001160643  
**Correo electrónico:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto: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](mailto:notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co)

**Nación- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA:** Representado legalmente por Juan Pablo Sandoval Castaño quien haga sus veces. **Dirección:** Carrera 10 No. 28-49 Torre A, pisos 11, 12 y 19, Bogotá D.C. **Correo:** [notificacionesjudiciales@upra.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@upra.gov.co)

Cordialmente,



**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590-1