



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 11001-03-24-000-2026-00171-00 (74595)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Referencia: Nulidad (Ley 2080)

El despacho decide la admisión de la demanda¹ radicada el 20 de abril de 2026.

I. Antecedentes

1. La Fundación para el Estado de Derecho interpuso demanda de nulidad contra la Resolución 011 del 15 de enero de 2026 proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *«por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Tarso y Salgar de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones»*.
2. Asimismo, pidió declarar la nulidad del documento técnico de soporte a la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Salgar y Tarso y de sus anexos porque según el artículo 3 de la Resolución 011 de 2026 son el fundamento determinante del acto administrativo.
3. Los actos enjuiciados son nulos por desconocimiento de las normas en las que debió fundarse², por expedición irregular³ y sin competencia⁴.

II. Consideraciones

2.1. De los actos demandados

4. La Resolución 011 del 15 de enero de 2026 declaró área de protección para la producción de alimentos 2.467,09 hectáreas para el municipio de Tarso y 5.900,55 hectáreas para el municipio de Salgar. Corresponde a un acto de carácter general susceptible de examen de legalidad.
5. El documento técnico de soporte a la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Salgar y Tarso⁵ y de sus

¹ Es de conocimiento del magistrado ponente, a quien le compete decidir sobre la admisión de la demanda de la referencia, según el numeral 3 del artículo 125 del CPACA, por lo que en la presente providencia se decidirá si la demanda cumple o no con los respectivos requisitos.

² Al vulnerarse el núcleo esencial de la autonomía territorial, la propiedad privada y el derecho a la libertad económica y a la iniciativa privada.

³ Por inexistencia del procedimiento previo del parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, así como por falta de participación democrática en asuntos de ordenamiento territorial. Además, no hubo mecanismos de coordinación institucional y se sustituyó de manera indebida la competencia representativa. También alegó que se sustentó en la ZPPA declarada mediante la Resolución 377 de 2024 *«la cual carece de fundamento legal»*. No hubo estudio del impacto económico y fiscal.

⁴ Al invadir competencias constitucionales propias de los entes territoriales y sustituir el orden jurídico previsto para la planificación del territorio.

⁵ Es decir que se trató de un instrumento de carácter técnico con el fin de suministrar insumos para la adopción posterior de una decisión administrativa por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las conclusiones, diagnósticos, delimitaciones y recomendaciones contenidas en ese acto carecen de eficacia jurídica autónoma. De ahí su naturaleza de trámite o preparatorio, excluido del control judicial autónomo. Su



anexos, que sirvió de soporte para la declaración del área de protección en la producción de alimentos de la Resolución 011 del 15 de enero de 2026, se limitó a identificar las áreas «con el fin de orientar al Minagricultura, sus entidades adscritas y vinculadas, así como al departamento y al municipio, en la futura incorporación de estas áreas en sus respectivos procesos de planificación y desarrollo del ordenamiento territorial»⁶, por tanto, constituye una actuación preparatoria que no contiene una decisión administrativa definitiva con efectos jurídicos autónomos, es decir, no es un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial en los términos del artículo 43 del CPACA.

6. Por lo anterior, se rechazará la demanda respecto de las pretensiones encaminadas a obtener la nulidad del documento técnico.

2.2. Jurisdicción

7. La Resolución demandada se expidió por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, órgano que hace parte de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, sector central de la Administración, con arreglo al artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Por consiguiente, este asunto corresponde a esta jurisdicción conforme al artículo 104 del CPACA.

2.3. Competencia

8. Dada la autoridad que expidió el acto administrativo y su materia, esta Sección conoce de su nulidad en los términos del artículo 149, numeral 1, del CPACA, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, y conforme con la asignación prevista en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019⁷ modificado por el artículo 1º del Acuerdo 434 de 2024.

9. Se trata de un asunto de naturaleza predominantemente agraria. La resolución demandada desarrolla la competencia atribuida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para declarar Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), con fundamento en los criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

10. El acto se fundamenta en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, disposición que protege áreas de especial interés para garantizar el derecho humano a la alimentación ubicadas dentro de la frontera agrícola y que hace referencia expresa a las APPA y a las zonas de reserva campesina.

11. En ese contexto, el objeto de la Resolución demandada no es la regulación del suelo ni la protección ambiental de este, sino la identificación, preservación y declaración de áreas estratégicas para la producción de alimentos y el desarrollo de la política agropecuaria del Estado.

contenido únicamente integró la fase de formación de la voluntad administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 011 de 2026.

⁶ Objetivo del documento técnico. Folio 28 del anexo 7 de la demanda.

⁷ Reglamento interno de esta Corporación, artículo 13, que dispone: «Para efectos del reparto, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Tercera: 1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros».



12. Como la voluntad de la administración, materializada en la Resolución objeto de revisión recae sobre la protección del suelo rural con vocación productiva, esa circunstancia le confiere una naturaleza materialmente agraria⁸.

2.4. Ejercicio oportuno del derecho de acción

13. Se demanda la nulidad de un acto administrativo de carácter general, por ello, se debe dar aplicación a la regla de caducidad prevista en el literal a) del numeral primero del artículo 164 del CPACA, que establece que la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, cuando se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 del CPACA.

2.5. Cumplimiento de los demás presupuestos previstos en el artículo 162 del CPACA

14. Están acreditados los requisitos previstos en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011: (i) la designación de las partes⁹; (ii) las pretensiones¹⁰; (iii) los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados; (iv) el concepto de violación; (v) la petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer¹¹; (vi) la individualización del acto objeto de controversia¹² y (vii) la dirección de notificación de las partes.

15. Frente al requisito previsto en el numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 *-modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021-*, relativo a la remisión de la demanda y sus anexos a la parte demandada, aunque la parte demandante estaba exenta de dicha carga por haber solicitado una medida cautelar, también acreditó haber efectuado la remisión de la demanda¹³.

16. En cuanto a la constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto administrativo demandado, como anexo exigido en el numeral 1 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, se advierte que la Resolución demandada fue publicada en el siguiente enlace <https://www.minagricultura.gov.co/normatividad/resoluciones>.

17. En atención a que la declaración de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, según los cargos de la demanda, implicó el desconocimiento de las competencias constitucionales y legales atribuidas del departamento de Antioquia y de los municipios de Salgar y Tarso, serán vinculados por tener un interés directo en el resultado del proceso¹⁴.

18. La demanda satisface los requisitos y presupuestos de ley.

⁸ Así lo sostuvo la Sección Primera, en auto del 11 de mayo de 2026, que remitió el expediente a esta Sección por considerar que era un asunto de naturaleza agraria: «En ese orden, se tiene que la resolución acusada, determina el ordenamiento territorial de protección de un área para la protección de alimentos en un sector agrario».

⁹ Se designó como parte demandada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

¹⁰ Se pretende la nulidad de la Resolución 011 de 2026.

¹¹ El accionante pidió que fuera tenido como prueba los 17 documentos que aportó como anexos de la demanda y solicitó que se decretara el expediente administrativo, se oficiara a los concejos municipales de Salgar y Tarso, así como a la Gobernación de Antioquia y se decretaran los testimonios de los señores: Víctor Raúl Maya Ceballos, Hugo Alexander Ocampo Ríos, Andrés Julián Rendón Cardona, Valentina Flórez Ríos y Martha Patricia Correa Taborda.

¹² La pluricitada Resolución.

¹³ El 20 de abril de la presente anualidad.

¹⁴ Artículo 171 del CPACA: «3. Que se notifique personalmente a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso».



Por lo expuesto,

R E S U E L V E:

PRIMERO: RECHAZAR LA DEMANDA DE NULIDAD contra el documento técnico de soporte a la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Salgar y Tarso y de sus anexos.

SEGUNDO: ADMITIR la demanda formulada por la Fundación para el Estado de Derecho contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que se declare la nulidad de la Resolución 011 del 15 de enero de 2026.

TERCERO: VINCULAR, por tener un interés directo en el resultado del proceso, al departamento de Antioquia y a los municipios de Salgar y Tarso.

CUARTO: Por Secretaría de la Sección, **NOTIFICAR** personalmente el contenido de este proveído al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁵, al departamento de Antioquia, al municipio de Tarso, al municipio de Salgar y al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA.

QUINTO: COMUNICAR la presente providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos señalados en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, para que, si a bien lo tiene, intervenga en el proceso de la referencia.

SEXTO: CORRER traslado de la demanda por el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, a las partes y a los demás sujetos procesales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO: INFÓRMESE a la comunidad de la existencia del proceso a través del sitio web del Consejo de Estado, en la forma prevista en el numeral 5 del artículo 171 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



¹⁵ Como se acreditó que se le remitió de manera previa la demanda y sus anexos, únicamente deberá remitirse copia del presente auto admisorio al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme lo establecido en el inciso final del artículo 162 del CPACA.