CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)
Radicación núm.: 11001 03 24 000 **2025 00431** 00
Actor: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Unidad De Planificación De Tierras Rurales, Adecuación De Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA

I. De la admisión de la demanda

1. La Fundación para el Estado de Derecho, por medio de su representante legal interpuso demanda a través del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)[1] con el fin de que se declare la nulidad 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, así como del Documento Técnico de Soporte elaborado por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios y sus cinco anexos en cuanto partes integrantes de dicho acto administrativo[2].

2. En el mismo escrito de la demanda solicitó que se decretara la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto acusado con fundamento en los artículos 229, 230 y 231 del CPACA.

[1]Previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».
[2]Cfr. índices números 00002 y 00003 del sistema de gestión judicial SAMAI.

3. El libelo introductorio fue radicado el 24 de octubre de 2025, fue sometido a reparto el 28 de octubre de 2025[3] y allegado a este Despacho el 31 de octubre de 2025[4].

4. Mediante memorial del 10 de noviembre de 2025[5] el representante legal de la demandante solicitó que el expediente fuera remitido a la Sección Tercera del Consejo de Estado. Argumentó que la Resolución 320 de 2025 versa sobre un asunto agrario y que, en los términos del numeral 1 del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, modificado por el Acuerdo 434 de 2024, la competencia le corresponde a la Sección Tercera del Consejo de Estado.

5. El Despacho advierte que la solicitud de reasignación exige examinar si la declaratoria de un Área de Protección para la Producción de Alimentos constituye un asunto agrario para efectos de la distribución de procesos entre las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

6. El artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 434 de 2024, distribuye los asuntos entre las Secciones atendiendo criterios de especialización. A la Sección Tercera le asigna *«los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros»*. A la Sección Primera le asigna *«los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones»* y *«todos los demás, para los cuales no exista regla especial de competencia»*.

7. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció sobre esta cuestión al resolver un caso análogo al presente. Mediante auto del 28 de noviembre de 2025 examinó si la declaratoria de APPA en municipios del sur de La Guajira constituía un asunto agrario[6]. En lo pertinente señaló:

[3]Cfr. índice número 00001 del sistema de gestión judicial SAMAI.
[4]Cfr. índice número 00003 del sistema de gestión judicial SAMAI.
[5]Cfr. índice número 00005 del sistema de gestión judicial SAMAI.
[6]Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 28 de noviembre de 2025, rad. 11001-03-26-000-2025-00134-00 (73.524), M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

"Esta corporación[7] ha sostenido que los asuntos agrarios no abarcan todas las controversias en las que se encuentre implicado un inmueble rural, sino que su naturaleza puede diferenciarse por la normativa que origina la controversia, en cuyo evento se acude a las disposiciones en materia agraria (criterio formal), por la entidad que expide el acto (criterio orgánico), y por el contenido del acto (criterio material).

Lo anterior fue materializado por el legislador al fijar ciertas reglas especiales de competencia en el artículo 152 del CPACA[8], pues determinó que serán asuntos agrarios: (i) la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos; (ii) los de expropiación de que tratan las leyes agrarias; (iii) la nulidad con restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos; (iv) la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos; y, (v) la nulidad de actos del Incoder o de la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.

En este asunto, se cuestiona una resolución -junto con el documento técnico y sus anexos- emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la cual "se modifica parcialmente la Resolución 161 del 20 de junio de 2024 que declaró las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones". Su contenido apunta a la declaración de áreas de protección para la producción alimentaria, el que no es posible encuadrar en aquellos dispuestos por el legislador como asuntos agrarios vinculados en sentido amplio, a la propiedad, tenencia, posesión de bienes agrarios sometidos a la normatividad respectiva.

Por tanto, al tratarse de un acto expedido por una entidad de orden nacional y, de acuerdo con la distribución de procesos que establece el Acuerdo 080 de 2019[9], el conocimiento en única instancia del asunto le corresponde a la Sección Primera de esta Corporación, en atención al artículo 13 ibidem, que prevé que tiene a su cargo "(…) 1. Los procesos de simple nulidad de actos

---

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 8 de octubre de 2018, expediente 11001-03-26-000-2018-00118-00 (62094), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico; Consejo de Estado, Presidencia, providencia del 21 de septiembre de 2018, expediente 11001-03-26-000-2016-00100-00, M.P. Germán Alberto Bula Escobar; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 22 de mayo de 2017, expediente 11001-03-26-000-2017- 00044-00 (59103), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

[8] "*ARTÍCULO 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (…) 10. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos. 11. De los de expropiación de que tratan las leyes agrarias. (…) 17. De la nulidad con restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o las entidades que hagan sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. 18. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos. (…) 20. De la nulidad de actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.*"

[9] El artículo 237 6 de la Constitución Política, establece que es atribución del Consejo de Estado *"Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley"*.

> administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones”.”

8. Este razonamiento es enteramente trasladable al presente caso. La Resolución 320 de 2025 tiene idéntica naturaleza jurídica a la que fue objeto de análisis en la providencia citada. Declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos como determinante del ordenamiento territorial de nivel 2 en el municipio de Concordia (Antioquia) y fue expedida por el mismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con fundamento en la misma norma habilitante (artículo 32, numeral 2, de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997). Su contenido apunta a la protección de áreas para la producción alimentaria y a la fijación de determinantes del ordenamiento territorial y no se encuadra en los asuntos agrarios vinculados a la propiedad, tenencia o posesión de bienes agrarios. Por consiguiente, la materia no está expresamente asignada a la Sección Tercera ni a ninguna otra Sección y se subsume por tanto en la competencia que atribuye el conocimiento a la Sección Primera. En consecuencia, no procede la reasignación del expediente solicitada por la demandante.

9. Ahora, analizado el plenario se encuentra que el libelo introductorio cumple con los requisitos consagrados en los artículos 162, 163, 164 y 166 del CPACA, por lo que se dispondrá su admisión.

En vista de lo anterior, el Despacho:

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda de la referencia y, en consecuencia:

1. Notificar por estado al actor la presente providencia, en la forma prevista en el ordenamiento jurídico vigente.

2. Notificar personalmente esta providencia a la Nación **–** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según la forma prevista en el ordenamiento jurídico vigente.

3. Notificar personalmente esta providencia a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), según la forma prevista en el ordenamiento jurídico vigente.

4. Notificar personalmente esta providencia al Ministerio Público en la forma prevista en el ordenamiento jurídico vigente.

5. Remitir de inmediato, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, copia del auto admisorio en conjunto con la demanda y sus anexos al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

6. Comoquiera que en el presente caso la parte demandante acreditó el cumplimiento de lo previsto en el numeral 8 del artículo 162 del CPACA, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, en relación con el envío por medio electrónico de copia de la demanda y sus anexos a las entidades accionadas, se ordena a la Secretaría de esta Sección remitir copia de la presente providencia a la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).

7. Correr traslado de la demanda para que la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) contesten la demanda, propongan excepciones, soliciten o aporten pruebas, llamen en garantía y si es del caso presenten demanda de reconvención. El anterior plazo correrá de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente.

8. Advertir a las entidades demandadas que durante el término de traslado deberán allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes del acto acusado, de conformidad con lo consagrado en el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA.

9. Por Secretaría, dese cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 171 del CPACA.

Notifíquese y cúmplase,

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Magistrado
Consejo de Estado

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Consejero en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.