GOBIERNO DE COLOMBIA	**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	25/11/2025
Proyecto de Resolución:	*"Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Betania, Betulia, Pueblorrico y Támesis de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones"*

ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El ordenamiento territorial, como instrumento de planificación, permite articular el uso adecuado de los suelos agrícolas y otras áreas clave, asegurando su conservación y aprovechamiento racional en función del bien común, el interés general y la utilidad pública. Este enfoque busca equilibrar las necesidades de desarrollo con la protección de los recursos naturales, garantizando que las decisiones sobre el uso del suelo estén alineadas con los objetivos de sostenibilidad y bienestar colectivo.

En este contexto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha definido, en su Observación General No 12, que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, implicando obligaciones para el Estado parte de adoptar medidas para prever que los particulares no priven a las personas de este derecho. La obligación implica fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. El alimento debe ser suficiente, accesible, estable y duradero, entre otros.

El literal e) del numeral 1 del artículo 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en 1992 y ratificada por Colombia mediante la Ley 164 de 1994, establece que los Estados Parte deben cooperar activamente en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático. Esta obligación implica no solo la adopción de medidas reactivas, sino también la planificación anticipada y estratégica para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, con un enfoque particular en sectores altamente vulnerables como la agricultura. En este contexto, el instrumento internacional insta a los Estados a elaborar planes integrales de ordenación del territorio rural y de gestión sostenible de los recursos naturales, incluyendo medidas específicas para proteger y rehabilitar áreas afectadas o en riesgo de serlo por la sequía y la desertificación, fenómenos que se han intensificado como consecuencia del cambio climático. Esta disposición adquiere especial relevancia para países como Colombia, donde la ruralidad, la producción agrícola y los ecosistemas son altamente sensibles a las variaciones climáticas. Así, la CMNUCC no solo establece compromisos generales, sino que orienta a los Estados a incorporar la adaptación como un eje estructural de sus políticas públicas, fomentando la articulación entre distintos niveles de gobierno y sectores, así como la participación de comunidades locales y actores rurales en la formulación de estrategias resilientes frente al cambio climático.

La Estrategia sobre el Cambio Climático 2022–2031 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) propone que los sistemas agroalimentarios ocupen una posición central como solución climática, reconociendo su doble papel como sectores vulnerables y, al mismo tiempo, como fuentes de oportunidades para mitigar y adaptarse al cambio climático. Esta estrategia promueve la transición hacia modelos productivos sostenibles, resilientes y bajos en

emisiones, mediante prácticas como la agricultura climáticamente inteligente, la gestión sostenible de suelos y recursos hídricos, y la protección de ecosistemas estratégicos. En ese sentido, existe una afinidad conceptual y operativa entre la estrategia de la FAO y las Áreas de Protección para la Producción Agroalimentaria (APPA), pues ambas buscan salvaguardar los suelos rurales y orientar el uso del territorio hacia la sostenibilidad y la seguridad alimentaria. Las APPA, como instrumentos de ordenamiento territorial que reconocen el valor estratégico de los suelos agroalimentarios, son coherentes con los objetivos de la estrategia climática de la FAO, al priorizar la permanencia de actividades productivas sostenibles en el territorio y la prevención de procesos de degradación ambiental como la expansión urbana no planificada, la fragmentación del suelo rural y la desertificación. Además, las APPA promueven la articulación entre distintos niveles de gobierno, comunidades rurales y sectores productivos, lo cual responde a uno de los ejes centrales de la estrategia de la FAO: una gobernanza climática inclusiva y basada en el territorio. En suma, tanto la estrategia de la FAO como las APPA reconocen que enfrentar el cambio climático requiere transformar profundamente la manera en que se produce, se habita y se protege el campo.

Que proteger el derecho humano a la alimentación en Colombia significa asegurar que todas las personas tengan acceso a alimentos de calidad, tanto física como económicamente, lo que implica evitar que se pase hambre y se pueda garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a alimentos adecuados, nutritivos, culturalmente apropiados y seguros. Para lograr esto, el Gobierno Nacional debe implementar políticas y programas que promuevan la seguridad alimentaria, como la producción agrícola sostenible y el acceso justo a los recursos naturales, así como, abordar la malnutrición en todas sus formas, mediante estrategias educativas sobre alimentación y nutrición, facilitando el acceso a alimentos nutritivos y fomentando hábitos alimentarios saludables. Aunado a lo anterior, se deben tomar medidas especiales para proteger a los grupos más vulnerables, como niños, mujeres embarazadas o lactantes, personas en situación de pobreza, entre otros.

De conformidad con el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 modificado por el acto Legislativo 01 de 2023, el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

Por su parte el artículo 65 Constitucional modificado por el acto legislativo 001 de 2025 establece que, el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística, esto a partir de un enfoque intercultural y territorial.

La Constitución Política de Colombia garantiza tanto el derecho a la propiedad privada como la protección del derecho a la alimentación, estableciendo mecanismos para armonizar estos derechos en función del interés público. El artículo 58 señaló que, aunque la propiedad privada está protegida, esta debe ceder ante el interés público o social, permitiendo la intervención del Estado, incluso mediante expropiación con indemnización previa, cuando se trate de motivos de utilidad pública.

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales, entre otras funciones, reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites fijados por la ley, ejercer vigilancia y control sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, así como expedir las normas necesarias para la preservación, protección y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Que el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 destacó que: “Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado”.

Que, a su vez, las Corporaciones Autónomas Regionales ejercen las funciones atribuidas por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en lo relacionado con la planificación, manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables en sus jurisdicciones. En ese sentido, la declaratoria de APPA no desconoce la autonomía territorial ni las competencias de la autoridad ambiental, en tanto se configura como un instrumento de orientación técnica que permite el ejercicio articulado, coordinado y complementario de las funciones de ordenamiento territorial y ambiental en el nivel local, conforme a los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación establecidos en la Constitución.

En consecuencia, para proteger el derecho humano a la alimentación a nivel nacional, se requiere la coordinación y colaboración entre diferentes instituciones y actores, incluyendo el gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, entre otros.

En este contexto, cualquier instrumento local incluyendo figuras como las Áreas de Protección para la Producción Agroalimentaria (APPA) debe guardar coherencia normativa y jerárquica con el orden nacional, y responder al interés general. La autonomía territorial permite que los gobiernos locales adopten medidas para proteger el suelo rural y fomentar la producción agroalimentaria, pero tales decisiones deben estar en consonancia con los principios constitucionales, los estándares técnicos nacionales y los fines esenciales del Estado, como la protección del ambiente, la equidad territorial y la sostenibilidad. Así, la sentencia C-520 de 1994 no restringe la capacidad de los municipios de actuar en su territorio, sino que aclara que esa acción debe ejercerse con responsabilidad, legalidad

y coordinación, evitando conflictos de competencia y asegurando que la autonomía contribuya al bienestar colectivo y a la integridad del ordenamiento jurídico nacional

Que, en relación con la actividad económica y la iniciativa privada, el artículo 333 de la Constitución dispone que su ejercicio es libre en tanto se trata de garantías necesarias para el desarrollo económico y la prosperidad general. Al respecto, en sentencias como la C-035 de 2016, la Corte Constitucional ha precisado que estas prerrogativas no son absolutas porque, así como ocurre con la propiedad, la empresa también está sujeta al cumplimiento de la función social y ecológica. Por esta razón, se entiende que el modelo económico colombiano garantiza la libertad para el ejercicio de actividades económicas, pero siempre bajo ciertas limitaciones y la posible intervención del Estado.

En garantía del debido proceso, la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción Agroalimentaria (APPA) debe realizarse conforme a los principios y procedimientos establecidos en la Ley 1437 de 2011, que corresponde al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), o en aquella norma que la modifique o sustituya. Esta ley es el marco normativo general que rige las actuaciones administrativas en Colombia, y consagra derechos fundamentales de los ciudadanos frente a la administración pública, como el acceso a la información, la participación, la contradicción, la defensa y la motivación de los actos administrativos. En ese sentido, la declaratoria de una APPA —como acto administrativo de carácter general que puede afectar derechos e intereses colectivos o individuales— debe seguir un procedimiento formal, transparente y participativo, que incluya, entre otras etapas, la publicación del proyecto de acto administrativo, la posibilidad de presentar observaciones o comentarios, y la expedición de una decisión debidamente motivada.

Este procedimiento no solo garantiza la legalidad de la actuación administrativa, sino también su legitimidad social, ya que permite que los actores del territorio —productores, comunidades rurales, gremios, autoridades locales, entre otros— conozcan, participen e incidan en el proceso. Además, el cumplimiento del CPACA fortalece la seguridad jurídica de las APPA, al blindarlas frente a posibles controversias legales y al asegurar que su adopción responda a criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos debidamente sustentados. En este marco, el respeto al debido proceso no es solo una exigencia legal, sino una condición esencial para que la declaratoria de las APPA se consolide como un instrumento legítimo, eficaz y articulado con los principios del Estado Social de Derecho, especialmente en lo relacionado con la buena administración, la protección del interés general y la garantía de derechos fundamentales.

Por lo anterior, resulta pertinente reiterar que la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) es un compromiso de Estado enmarcado en el enfoque de derechos, en el abordaje intersectorial e interdisciplinario y en la gestión del riesgo. El documento CONPES Social 113 de marzo de 2008 estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y determinó como una de las estrategias, la necesidad de construir y ejecutar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 -2019.

Así mismo, el artículo 2.2.2.2.1.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, definió las determinantes del suelo rural, incorporando dentro las categorías de protección del suelo rural las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, con lo cual, se incorporan los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

De otro lado, el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, define las categorías de protección en suelo rural, en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 como normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la misma ley, entre otras, las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, que incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

Al ser el presente acto administrativo, la materialización de contenidos de Ordenamiento Territorial, estos se consolidan bajo los principios de coordinación, colaboración, corresponsabilidad y concurrencia, por lo que, se gestiona y analiza la información intersectorial en la frontera agrícola y, específicamente en la frontera agrícola condicionada la información vigente y actualizada que proporcionan las autoridades ambientales y demás instituciones relacionadas (ANT, ICANH, ANM, entre otras). A partir de dicha información se realizan mesas técnicas con las corporaciones autónomas regionales en jurisdicción de los procesos de identificación de las Áreas de protección para la producción de alimentos, evaluando en detalle los planes de manejo, las zonificaciones ambientales de las determinantes ambientales vigentes y adoptadas mediante acto administrativo para identificar aquellas zonas que desde el ordenamiento ambiental son compatibles con las actividades agropecuarias de producción de alimentos en el marco de lo que indica el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Durante el ejercicio metodológico técnico, surgió la necesidad de declarar, de manera preliminar, unas zonas de protección para la producción de alimentos de carácter indicativa y publicitario.

En ese orden, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural profirió la Resolución 377 de 2024, “Por la cual se declara una Zona de Protección para la Producción de Alimentos de región del suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”, publicada en el diario oficial edición No. 52.987 del 2 de enero de 2024, tomando como referencia técnica, el documento metodológico de UPRA 2023 y sus anexos, la cartografía, que se encuentra disponible en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria – SIPRA, ejercicio previo y disposiciones normativas que fundamentan la expedición de la presente resolución de la declaratoria de la APPA en los municipios de Betania, Betulia, Pueblorrico y Támesis – Antioquiae la región suroeste del departamento de Antioquia.

Que la zona identificada como Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) no constituye determinante de ordenamiento territorial y tan sólo pretende establecer el área en la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA estudiará en forma detallada su conveniencia. Por lo tanto, su declaratoria corresponde a un acto administrativo de mero trámite, de

conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado, mediante auto de 17 de enero de 2025 dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00, en el que sobre el acto administrativo que identificó la ZPPA Sabana Centro aclaró que este tipo de resolución “no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna” y estas zonas “no afectan en manera alguna el ordenamiento territorial de los municipios objeto del acto”.

Con la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Betania, Betulia, Pueblorrico y Támesis – Antioquia, se consolida un hito clave en el proceso de protección del suelo rural productivo. Esta declaratoria implica que la zona preliminar e indicativa delimitada previamente mediante la Resolución 377 de 2024 dejará de tener efectos jurídicos sobre el territorio de los municipios de Betania, Betulia, Pueblorrico y Támesis – Antioquia, dado que será sustituida por una delimitación definitiva y vinculante establecida en el acto administrativo que ahora se adopta. La transición de una zona indicativa a una delimitación formal refleja el paso de una etapa exploratoria y técnica hacia una decisión administrativa con fuerza jurídica, que reconoce oficialmente el valor estratégico de estos suelos para la seguridad alimentaria, el equilibrio ecosistémico y la planificación territorial sostenible.

Que en desarrollo del artículo 32 el cual estableció que las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos APPA están localizadas dentro de la frontera agrícola adoptada por la resolución 261 de 2018, definida como “*el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley*”, se identifica que actualmente el país cuenta con una frontera agrícola nacional versión 2024 con 42.944.940 hectáreas, el 37,6% del territorio continental nacional, está compuesto por áreas no condicionadas, que ascienden a 20.141.540 hectáreas y áreas condicionadas con 22.803.490 de hectáreas, en estas últimas, las actividades agropecuarias están permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la ley.

Por lo anterior, la frontera agrícola nacional es el criterio cartográfico o espacial de entrada para la identificación de las APPA.

La delimitación de la frontera agrícola se realizó a partir del uso de sistemas de información geográfica tomando como referencia información secundaria, identificando espacialmente el suelo rural transformado donde se desarrollan las actividades agropecuarias (tomando como referencia la capa de coberturas de la tierra CLC 2010-2012 así como la capa de Bosque no Bosque 2010 generadas oficialmente por el IDEAM) y diferenciándolo de aquellas áreas donde las actividades agropecuarias están restringidas por mandato de la ley (como el Sistema de Parques Nacionales Naturales; Zonas de conservación, preservación y restauración definidas en la zonificación ambiental y plan de manejo ambiental de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; áreas arqueológicas protegidas, entre otros).

Las APPA también tienen una representación espacial, específicamente del suelo rural destinado a la producción de alimentos al interior de la frontera agrícola. Al ser una representación espacial, se hace uso de sistemas de información geográfica a partir de un modelo cartográfico en donde el

criterio de entrada es la frontera agrícola, calculando una intersección geométrica entre las entidades espaciales que constituyen la identificación del APPA (clases agrológicas I, II y III; aptitud agropecuaria A1 para los alimentos prioritarios definidos por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN); agricultura campesina, familiar étnica y comunitaria; instrumentos del ordenamiento productivo y social) y la frontera agrícola.

Que para el sector agricultura las actividades agropecuarias pueden complementarse con procesos de transformación, comercialización y valor agregado, impulsando el crecimiento económico rural.

Que para el adecuado desarrollo de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos el sector Agricultura es consciente que convergen varios sectores que permiten incrementar la capacidad productiva y la competitividad del territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo

Así mismo, se gestiona y analiza la información asociada a las determinantes del ordenamiento territorial en los distintos niveles de prevalencia. Se generaron mesas técnicas para realizar análisis conjuntos que permitieron identificar la compatibilidad de las APPA con las zonificaciones, la reglamentación de usos y actividades definidas para cada una de las determinantes de ordenamiento territorial conforme a los niveles de prevalencia:

Nivel 1: Ambiental.
Nivel 3: Patrimonio Cultural.
Nivel 4: Infraestructuras básicas, logística especializada, sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, energía y gas, e internet.
Nivel 5: Planes integrales de desarrollo metropolitano.
Nivel 6: Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada.

Al ser el presente acto administrativo, la materialización de contenidos de Ordenamiento Territorial, estos se consolidan bajo los principios de coordinación, colaboración, corresponsabilidad y concurrencia, por lo que, se gestiona y analiza la información intersectorial en la frontera agrícola y, específicamente en la frontera agrícola condicionada la información vigente y actualizada que proporcionan las autoridades ambientales y demás instituciones relacionadas (ANT, ICANH, ANM, entre otras). A partir de dicha información se realizan mesas técnicas con las corporaciones autónomas regionales en jurisdicción de los procesos de identificación de las Áreas de protección para la producción de alimentos, evaluando en detalle los planes de manejo, las zonificaciones ambientales de las determinantes ambientales vigentes y adoptadas mediante acto administrativo para identificar aquellas zonas que desde el ordenamiento ambiental son compatibles con las actividades agropecuarias de producción de alimentos en el marco de lo que indica el artículo 32 de la Ley 2294 de 2022.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue sometido a consulta ciudadana a través del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) entre el xx de xxxxx al xx de xxxx junto con todos los insumos técnicos y normativos requeridos, incluyendo el Documento Técnico de Soporte, los anexos, la memoria justificativa y demás elementos que

garantizan la transparencia, integridad técnica y trazabilidad del proceso. Durante ese período se recibieron xxxxx comentarios de xxxx participantes, por parte de ciudadanos, organizaciones sociales, autoridades locales, actores gremiales y expertos, los cuales fueron atendidos de manera motivada y oportuna, reflejando el compromiso institucional con una gestión pública participativa, incluyente y basada en el diálogo informado.

Este ejercicio de consulta ciudadana reviste especial importancia por varias razones. En primer lugar, fortalece la legitimidad democrática del acto administrativo, al permitir que las personas interesadas tengan la posibilidad de expresar sus opiniones, preocupaciones, sugerencias y aportes técnicos. La consulta es una expresión concreta del principio de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, consagrado en la Constitución Política y en las normas que rigen el procedimiento administrativo.

1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El departamento de Antioquia y los municipios de Betania, Betulia, Pueblorrico y Támesis de la región suroeste del departamento de Antioquia, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, acatarán con carácter inmediato y de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

2. VIABILIDAD JURÍDICA

2.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo, las cuales se exponen en el siguiente orden cronológico de acuerdo con su expedición en el tiempo:

Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia señala que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus funciones.

El título XI de la Constitución Política de Colombia desarrolla la organización territorial, señalando competencias y atribuciones a entidades territoriales, actores territoriales de los diferentes niveles, en relación con instrumentos de planeación, participación y organización territorial, a partir del cual se ha expedido normas que reglamentan y desarrollan la materia.

Artículo 64 de la Constitución Política de 1991 y Acto Legislativo 01 de 2023: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

Artículo 65 de la Constitución Política de 1991: La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 189 de la Constitución Política de 1991: En el numeral 11 indica que es potestad del presidente ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Artículo 334 de la Constitución Política de 1991: 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

Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero () desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991, entre otros, se fundamenta en los siguientes propósitos:

“1. Otorgar especial protección a la producción de alimentos.
3. Promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional.
11. Propender por la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector rural”.

Así las cosas, que bajo la precitada Ley 101 de 1993, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, debe ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural, propósito hacia el cual se encaminan las áreas de protección para la producción de alimentos.

Artículo 2, de la Ley 160 de 1994 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino” esta ley tiene dentro de su objeto, el de fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, establece las determinantes de ordenamiento territorial como normas de superior jerarquía, esenciales para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial por parte de los municipios y

distritos, con base en la coordinación interinstitucional. Este artículo dispone que el Sistema de Administración del Territorio (SAT), a través de su modelo de datos de administración territorial, será la base para el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica, jurídica y geoespacial de estas determinantes, lo que permite garantizar su implementación efectiva y articulada por parte de las entidades competentes, en coordinación con los entes territoriales.

Decreto 1406 de 2023 "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", en cumplimiento de los artículos 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" y se dictan otras disposiciones.

El artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" asigna a los municipios la función de "Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

El artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, el cual ordena a los municipios formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

Artículo 61 de la Ley 489 de 1998. **Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.** Funciones de los ministros. Son funciones de los ministros, además de las que les señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes:

a) Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo;
c) Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo;

Decreto Ley 4145 de 2011: Mediante el cual se creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios-UPRA, con el objeto de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, para lo cual producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos, para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, los procesos de adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ley 4145 de 2011 del referido decreto establece dentro de las funciones de la UPRA, definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de Ordenamiento territorial.

El artículo 2 del Decreto 1985 de 2013 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias**"**. establece dentro de los objetivos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país".

El numeral 12 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, establece como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan".

Por su parte, el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013: Asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la función de "Formular y dirigir la política de desarrollo rural con enfoque territorial en los temas relacionados con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos y gestión de bienes públicos rurales".

El numeral 11 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013: Establece como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan.

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", con lo cual se indica que las entidades del sector, recibirán las instrucciones para recomendar a las entidades territoriales, en cumplimiento de lo estipulado en la Ley 1551 de 2012.

El artículo 12 del Decreto 1985 de 2013 señala Funciones del Despacho del Viceministro de Desarrollo Rural. Son funciones del Viceministro de Desarrollo Rural además de las que determina el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, entre ellas la establecida en el numeral 3. 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 Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).

El Decreto 1077 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" en su capítulo 2 "Ordenamiento territorial del suelo rural. Sección 1. Ordenamiento del suelo rural, desarrolla las determinantes del suelo rural, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

El Artículo 2.2.2.2.1.3 capítulo 2 Ordenamiento territorial del suelo rural. Sección 1. Ordenamiento del suelo rural del Decreto 1077 de 2015: Define las Categorías de protección en suelo rural, las cuales se constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la misma ley: (…) y establece en el numeral 2, las **Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales,** la cuales incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. (…)"

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 "Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida. Se destaca del mencionado numeral la inclusión como determinante de superior jerarquía en el Ordenamiento Territorial, figuras propias del sector agropecuario las cuales se deben articular y consolidar, de manera mancomunada con las carteras de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Ambiente y Desarrollo Sostenible, posterior a la reglamentación propia del sector agropecuario.

3. IMPACTO ECONÓMICO

No se requiere.

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Por tratarse de un acto administrativo donde se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos - APPA, la expedición de dicho acto administrativo no reviste impacto económico y por tanto no requiere de disponibilidad presupuestal.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Por tratarse de un acto administrativo en el que se gestiona y analiza la información asociada a las determinantes del ordenamiento territorial en los distintos niveles de prevalencia, se generaron mesas técnicas para realizar análisis conjuntos que permitieron identificar la compatibilidad de las APPA con las zonificaciones, la reglamentación de usos y actividades definidas para cada una de las determinantes de ordenamiento territorial.

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)	
Documento Técnico de Soporte de declaratoria de la APPA.	
ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	*(X)*
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	*(Marque con una x)*
Informe de observaciones y respuestas *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*	*(X)*
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	*(Marque con una x)*
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	*(Marque con una x)*
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	*(Marque con una x)*

Aprobó:

JORGE ENRIQUE MONCALEANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

JOSÉ LUIS QUIROGA PACHECO
Viceministro (E) de Desarrollo Rural
Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Cindy Tatiana Sierra – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo
Revisó: Angie Catalina Peñaranda Rey – Abogada Oficina Asesora Jurídica