



Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	01/09/2026
Proyecto de Resolución:	Por la cual se derogan las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026, mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en cinco municipios de la provincia de Sabana Centro, departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones

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

1.1. Identificación del problema, necesidad u oportunidad que se pretende abordar mediante una intervención normativa

El artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, dispone que el Estado garantizará de manera progresiva el derecho humano a la alimentación adecuada y protegerá especialmente la producción y el acceso a alimentos. A su vez, el artículo 64 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, con un vínculo particular con la tierra y la producción de alimentos.

En desarrollo de dicho marco, el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, incorporó como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación localizadas dentro de la frontera agrícola y, en particular, las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA.

Con fundamento en dicha disposición, el Ministerio declaró APPA en cinco (5) municipios de la provincia de Sabana Centro, departamento de Cundinamarca, mediante las siguientes resoluciones:

- **Resolución 000266 del 13 de agosto de 2025**, correspondiente al municipio de Sopó, con un área de 1.951,16 hectáreas.
- **Resolución 000393 del 14 de noviembre de 2025**, correspondiente al municipio de Nemocón, con un área de 3.393,47 hectáreas.



- **Resolución 000116 del 12 de mayo de 2026**, correspondiente al municipio de Cogua, con un área de 2.976,17 hectáreas.
- **Resolución 000153 del 12 de junio de 2026**, correspondiente al municipio de Tenjo, con un área de 5.703,85 hectáreas.
- **Resolución 000218 del 7 de julio de 2026**, correspondiente al municipio de Tabio, con un área de 1.775,74 hectáreas.

Las cinco declaratorias citadas comprenden un total de 15.800,39 hectáreas y fueron estructuradas a partir de un modelo de delimitación común, insumos nacionales equivalentes, estructura documental semejante y mismo método general de postproceso cartográfico.

La implementación de estas declaratorias hizo necesaria la revisión integral de su configuración técnica y sus efectos territoriales. Debe señalarse que la discusión institucional y territorial suscitada alrededor de las APPA ha comprendido, entre otros asuntos, su articulación con las competencias municipales en materia de usos del suelo, la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, la seguridad jurídica de propietarios y productores, la proporcionalidad de las restricciones y su incidencia sobre actividades productivas, infraestructura y proyectos territoriales.

A ello se suman las solicitudes y observaciones formuladas por distintas autoridades territoriales y actores institucionales y productivos. Entre ellas se encuentran solicitudes provenientes de municipios respecto de actuaciones de declaratoria de APPA, así como las observaciones de la Contraloría General de la República contenidas en la comunicación No. 2026EE0058879C1 del 19 de marzo de 2026 y los cuestionamientos formulados por organizaciones gremiales y asociaciones de entidades territoriales.

En particular, la revisión técnica realizada sobre las cinco (5) declaratorias de Sabana Centro permitió identificar aspectos que inciden directamente en la capacidad de las delimitaciones adoptadas para cumplir adecuadamente el propósito de protección de la producción de alimentos.

Así, los documentos técnicos que sustentan tales declaratorias emplean dentro de una misma operación de postproceso reglas vinculadas a escalas cartográficas diferentes, sin que los expedientes permitan establecer de manera inequívoca cuál de ellas determina la precisión del producto final. Adicionalmente, en algunos municipios permanecen componentes geométricos inferiores a los umbrales de depuración señalados por los propios documentos técnicos.

De otra parte, se identificaron diferencias en la estructura y aplicación de las categorías del régimen de usos entre los municipios, sin que los expedientes permitan establecer con suficiente claridad el criterio técnico o territorial que explica determinados tratamientos diferenciados.

En la misma línea, parte de la información empleada para definir el ámbito territorial fue expresamente caracterizada como preliminar. Los documentos técnicos de Sopó, Tenjo y Cogua



señalan que el procesamiento de la Frontera Agrícola Nacional no comprendió la totalidad de las etapas previstas para su actualización y, en el caso de Nemocón, la capa utilizada se identifica como “Área FA preliminar 2025”. A ello se suma que la Resolución 000259 del 31 de julio de 2026 adoptó una nueva metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola Nacional.

Finalmente, la revisión evidenció diferencias entre el modelo de aptitud empleado para la delimitación, la caracterización productiva de los municipios y el régimen de usos finalmente adoptado. De esta manera, el componente pecuario del modelo se concentró en cadenas bovinas bajo sistemas de pastoreo y no incorporó de manera equivalente otros sistemas relevantes para la producción de alimentos, particularmente la producción pecuaria confinada, pese a que esta aparece reconocida en los propios documentos técnicos y en los regímenes de usos de las APPA.

Considerados de manera conjunta, estos elementos generan la necesidad de revisar la permanencia de las cinco declaratorias en su configuración actual, teniendo en cuenta que se trata de determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía, cuyos efectos deben ser observados por las entidades territoriales y que inciden directamente sobre las decisiones de propietarios, productores y demás actores que desarrollan actividades en las áreas delimitadas.

1.2. Identificación del objetivo principal del proyecto que se plantea producir, y de cómo este abordará el problema identificado.

El proyecto tiene por objeto derogar las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026, mediante las cuales fueron declaradas cinco (5) Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, APPA en los municipios de Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio, respectivamente.

La intervención busca que cesen, hacia el futuro, los efectos jurídicos de unas determinantes de ordenamiento territorial cuya revisión técnica evidenció dificultades relacionadas con la precisión de la delimitación, la trazabilidad y coherencia del régimen de usos, el estado de la información empleada como punto de partida y la correspondencia entre el modelo de aptitud y la realidad productiva de los municipios involucrados.

La derogatoria conjunta permite abordar integralmente el problema identificado, en tanto las cinco declaratorias comparten un modelo metodológico y documental común y las dificultades encontradas no corresponden únicamente a aspectos puntuales susceptibles de corrección aislada, sino a elementos que se encuentran en la base de su configuración técnica.

Es preciso resaltar que la medida no supone disminución alguna del deber estatal de proteger la producción de alimentos y que su finalidad consiste en evitar que permanezcan produciendo efectos determinantes territoriales cuya configuración actual no ofrece una correspondencia suficientemente clara entre la intensidad de sus consecuencias jurídicas, la información que les sirve de fundamento y el propósito constitucional de protección que persiguen.



Así, la medida responde al imperativo legal de asegurar que las determinantes de ordenamiento territorial, en razón de sus efectos vinculantes, se sustenten en información suficiente y actualizada, criterios técnicos consistentes, reglas claramente trazables y una adecuada correspondencia entre su configuración, las condiciones territoriales y productivas y el propósito de protección que persiguen.

1.3. Identificación del inventario normativo vigente en la(s) materia(s) sobre las cuales se va a derogar, subrogar, modificar, adicionar o sustituir de forma total o parcial con el proyecto normativo.

El marco normativo relevante para la intervención propuesta está integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- a. Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, modificados respectivamente por los Actos Legislativos 01 de 2023 y 01 de 2025, relativos a la especial protección constitucional del campesinado y a la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la protección de la producción y acceso a los alimentos.
- b. El artículo 288 de la Constitución Política, en cuanto establece los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que orientan el ejercicio de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
- c. El numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que establece como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación localizadas dentro de la frontera agrícola y, en particular, las APPA declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con los criterios definidos por la UPRA.
- d. El artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, relativo a los principios que orientan el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial.
- e. La Ley 1437 de 2011, en particular los principios que rigen las actuaciones administrativas y las reglas aplicables a las decisiones de carácter general.
- f. El Decreto 381 del 7 de abril de 2026, que estableció parámetros para la coordinación en la expedición o modificación de determinantes de ordenamiento territorial y previó una entrada en vigencia diferida y un régimen de transición.
- g. La Resolución 000259 del 31 de julio de 2026, mediante la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó una nueva metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola Nacional.

En relación directa con el objeto del proyecto, el inventario normativo que será objeto de derogatoria está compuesto por:

- Resolución 000266 del 13 de agosto de 2025, mediante la cual se declaró un APPA en el municipio de Sopó.
- Resolución 000393 del 14 de noviembre de 2025, mediante la cual se declaró un APPA en el municipio de Nemocón.
- Resolución 000116 del 12 de mayo de 2026, mediante la cual se declaró un APPA en el municipio de Cogua.



- Resolución 000153 del 12 de junio de 2026, mediante la cual se declaró un APPA en el municipio de Tenjo.
- Resolución 000218 del 7 de julio de 2026, mediante la cual se declaró un APPA en el municipio de Tabio.

La intervención propuesta no deroga, modifica ni sustituye la habilitación legal contenida en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 ni las demás disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias relacionadas con la protección de la producción de alimentos y el ordenamiento territorial.

1.4. Identificación de las razones por las que las disposiciones del inventario normativo vigente no son suficientes o efectivas para lograr el objetivo que se pretende alcanzar con la intervención normativa.

Las cinco resoluciones objeto del proyecto se encuentran actualmente vigentes y, en tal virtud, continúan produciendo los efectos jurídicos propios de las determinantes de ordenamiento territorial previstas en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. En consecuencia, mientras permanezcan en el ordenamiento, sus delimitaciones y regímenes de usos deben ser observados por las autoridades competentes y proyectan efectos sobre las actividades y decisiones que se desarrollan en las áreas comprendidas.

Como se detalló en el numeral 1.1. y en el anexo técnico que lo soporta, la revisión adelantada evidencia que la conservación de dichas disposiciones no permite alcanzar adecuadamente el objetivo de contar con un instrumento de protección de la producción de alimentos sustentado en una delimitación suficientemente precisa, información actualizada, reglas de uso técnicamente trazables y un modelo que represente de manera consistente la realidad productiva de los territorios involucrados.

Se evaluaron, para estos efectos, distintas alternativas de actuación como mantener las cinco declaratorias, introducir modificaciones parciales a sus polígonos o regímenes de usos, derogar individualmente algunos de los actos o disponer su derogatoria conjunta.

No obstante, la conservación de las resoluciones mantendría los efectos de unas delimitaciones respecto de las cuales se identificaron las dificultades técnicas descritas. Por su parte, una modificación parcial tampoco permitiría resolver integralmente aspectos que se encuentran en la base misma del modelo utilizado, entre ellos el estado de la información territorial empleada, la estructura del régimen de usos y la selección de las cadenas productivas consideradas en el modelo de aptitud. Finalmente, una derogatoria individual no respondería adecuadamente al origen común de las dificultades identificadas y mantendría tratamientos diferentes entre municipios contiguos cuyas declaratorias fueron construidas bajo un esquema equivalente.

En consecuencia, las disposiciones actualmente vigentes no resultan suficientes para alcanzar el objetivo perseguido mediante esta intervención, pues su propia permanencia constituye el supuesto jurídico que mantiene los efectos territoriales cuya idoneidad se considera necesario revisar integralmente.



1.5. Explicación de por qué el abordaje del problema, necesidad u oportunidad debe ser desde el punto de vista normativo y no de política pública o de otro tipo de intervención.

El problema identificado requiere una intervención normativa porque las cinco APPA de Sabana Centro fueron creadas mediante actos administrativos de carácter general actualmente vigentes y producen efectos jurídicos vinculantes como determinantes de ordenamiento territorial.

En consecuencia, ninguna decisión de política pública, directriz administrativa interna o revisión técnica tienen, por sí solas, aptitud jurídica para hacer cesar los efectos de las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026.

La revisión técnica constituye el fundamento material de la decisión, pero la modificación del estado jurídico creado por las resoluciones vigentes requiere necesariamente la expedición de un acto administrativo de igual naturaleza y jerarquía que disponga expresamente su derogatoria.

La intervención normativa es, por tanto, el mecanismo idóneo para retirar hacia el futuro las cinco declaratorias del ordenamiento jurídico, restableciendo respecto de las áreas involucradas la aplicación de las demás reglas y determinantes territoriales, ambientales, rurales y municipales que correspondan, sin afectar la vigencia de la competencia legal del Ministerio para declarar APPA ni el deber constitucional de protección de la producción de alimentos.

1.6. Determinación completa del ámbito de aplicación del proyecto normativo incluyendo las situaciones de hecho o de derecho, o territoriales dependiendo del tipo de acto.

Desde el punto de vista territorial, comprende exclusivamente las áreas declaradas como APPA por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los municipios de Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio, todos pertenecientes a la provincia de Sabana Centro, departamento de Cundinamarca, mediante las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026.

Desde el punto de vista jurídico, el proyecto se circunscribe a la derogatoria de dichas resoluciones y de los documentos técnicos, anexos cartográficos y demás instrumentos que formen parte integral de cada declaratoria. La medida produce efectos hacia el futuro a partir de la entrada en vigencia del acto administrativo que se expida.

La derogatoria supone que las cinco declaratorias dejan de operar como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2 en los respectivos municipios. En consecuencia, dejan de producir hacia el futuro los efectos jurídicos derivados específicamente de esos actos, sin afectar situaciones jurídicas consolidadas durante su vigencia y sin alterar las competencias atribuidas por la ley al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.



El proyecto no modifica ni deroga el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ni incide sobre la vigencia de las demás determinantes de ordenamiento territorial, normas ambientales, instrumentos de planificación, disposiciones rurales o reglas municipales aplicables a los respectivos territorios.

Su ámbito material se limita, por tanto, a retirar del ordenamiento jurídico las cinco declaratorias individualmente identificadas, como consecuencia de la revisión de su soporte técnico y de la evaluación de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de mantener sus efectos en su configuración actual.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de resolución se aplica a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos — APPA— declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los municipios de Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio, departamento de Cundinamarca, mediante las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026.

El proyecto tiene carácter general y sus efectos se proyectan sobre un conjunto indeterminado de destinatarios, en cuanto no resuelve situaciones jurídicas individuales ni se dirige a sujetos previamente determinados, sino que dispone la cesación hacia el futuro de los efectos de cinco determinantes de ordenamiento territorial aplicables en los ámbitos territoriales señalados.

En ese sentido, está dirigido a las autoridades nacionales, departamentales y municipales que, en el marco de sus competencias, deben considerar las determinantes de ordenamiento territorial en sus instrumentos, actuaciones y decisiones, así como a los propietarios, poseedores, productores, organizaciones campesinas, gremios y demás actores cuyas actividades se desarrollen en las áreas actualmente comprendidas por las cinco declaratorias.

La derogatoria se circunscribe exclusivamente a dichas declaratorias y a los efectos jurídicos derivados de estas. En consecuencia, no modifica las competencias generales previstas en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, ni afecta la vigencia o aplicación de las demás determinantes de ordenamiento territorial y de las normas ambientales, rurales y municipales que resulten aplicables en los respectivos territorios.

3. LA VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO, INCLUYENDO CUALQUIER OBSERVACIÓN O ADVERTENCIA DE CUALQUIER CIRCUNSTANCIA JURÍDICA QUE PUEDA SER RELEVANTE PARA LA VALIDEZ O EFECTIVIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO. EN TAL SENTIDO, SE DEBERÁ INDICAR SI EL PROYECTO NORMATIVO SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y A LA LEY, Y DE SER PROCEDENTE SI SE ESTÁ AJUSTANDO A ALGÚN PRONUNCIAMIENTO JURISPRUDENCIAL.



El proyecto de resolución es jurídicamente viable y se ajusta a la Constitución Política, a la ley y a los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa.

La competencia del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural encuentra fundamento, en primer lugar, en el artículo 208 de la Constitución Política. Esta atribución debe ejercerse con arreglo al artículo 209 superior, que dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y exige a las autoridades coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

A su vez, los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998 disponen que los ministerios tienen por objeto primordial formular y adoptar las políticas, planes, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen y les atribuyen las funciones necesarias para cumplir sus objetivos institucionales y desarrollar las competencias que les asignen la Constitución, la ley y los reglamentos. Estas disposiciones se articulan con las funciones asignadas al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural por los numerales 2, 3 y 25 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013, relacionadas con la planificación del territorio, el desarrollo rural con enfoque territorial, el uso productivo del suelo y la articulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural con las entidades territoriales.

En particular, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y estableció el orden de prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial. En el nivel 2 incluyó las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación localizadas dentro de la frontera agrícola y, particularmente, las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA, 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 coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Esta habilitación legal constituyó el fundamento directo para la expedición de las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026 y, correlativamente, enmarca la competencia de la misma autoridad administrativa para disponer su derogatoria mediante un acto de igual naturaleza y jerarquía, cuando razones debidamente sustentadas de oportunidad y conveniencia justifiquen que dichas disposiciones dejen de regir hacia el futuro.

El párrafo 1.º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la versión introducida por la Ley 2294 de 2023, establece además exigencias materiales para las determinantes de ordenamiento territorial. Entre ellas, que cuenten con información documental técnica, jurídica y geoespacial; que sean delimitadas geográficamente; que incorporen la correspondiente zonificación y restricciones de uso; y que su expedición se articule mediante mecanismos de coordinación con las entidades territoriales, en el marco de su autonomía y atendiendo las particularidades y capacidades de los respectivos contextos territoriales.

En ese marco, la revisión de la precisión de las delimitaciones, de la trazabilidad y coherencia del régimen de usos, del estado de la información empleada y de la correspondencia entre el modelo de aptitud y la realidad productiva de los municipios constituye un fundamento jurídicamente relevante para evaluar la permanencia de las cinco determinantes en el ordenamiento.



Tratándose de actos administrativos de carácter general, la autoridad competente para expedirlos puede disponer su derogatoria mediante otro acto de la misma naturaleza. La derogatoria constituye una decisión administrativa orientada a hacer cesar hacia el futuro la vigencia de una regulación y responde a una valoración actual de las razones que justifican su permanencia en el ordenamiento.

En consecuencia, la decisión proyectada pretende determinar, con fundamento en la revisión técnica y jurídica realizada, si resulta adecuado y proporcionado mantener hacia el futuro los efectos de unas determinantes de ordenamiento territorial cuya configuración presenta las dificultades descritas en esta memoria. La derogatoria producirá, por tanto, efectos hacia el futuro a partir de la entrada en vigencia del acto que la disponga.

De otra parte, la potestad de derogar actos generales se ejerce conforme a los fines de la norma que la autoriza y debe guardar proporción con los hechos que le sirven de causa. El artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que, en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, esta debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

En el presente caso, dicha exigencia supone verificar la existencia de una relación suficiente entre, de una parte, el fin constitucional y legal de protección del derecho humano a la alimentación y de la producción de alimentos y, de otra, la capacidad de las determinantes adoptadas para alcanzar efectivamente ese propósito, atendiendo la calidad y precisión de la información utilizada, la coherencia de las reglas establecidas y su correspondencia con las condiciones territoriales y productivas sobre las cuales producen efectos.

La revisión técnica descrita en esta memoria evidenció aspectos relevantes relacionados con la precisión de las delimitaciones, la trazabilidad del régimen de usos, el carácter preliminar de parte de la información utilizada y la correspondencia entre el modelo de aptitud y la realidad productiva de los municipios. En consideración a la intensidad de los efectos jurídicos que comporta una determinante de ordenamiento territorial, estos elementos justifican la evaluación de su permanencia y sustentan la decisión de hacer cesar sus efectos hacia el futuro.

La medida resulta, asimismo, compatible con los artículos 64 y 65 de la Constitución Política en tanto la derogatoria de cinco declaratorias concretas de APPA no elimina ni modifica el reconocimiento y especial protección constitucional del campesinado, el deber estatal de garantizar progresivamente el derecho humano a la alimentación adecuada, ni la obligación de proteger especialmente la producción y el acceso a los alimentos. Tampoco altera la vigencia de la habilitación legal contenida en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

La decisión debe interpretarse, además, en armonía con los artículos 1, 287, 288 y 311 de la Constitución Política y con los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Si bien las determinantes de ordenamiento territorial tienen fuerza vinculante y



prevalencia dentro de los ámbitos establecidos por la Constitución y la ley, su existencia no desplaza las competencias constitucionales y legales atribuidas a los municipios en materia de ordenamiento territorial y reglamentación de los usos del suelo.

La derogatoria proyectada tampoco modifica las demás determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía ni las normas ambientales, rurales, territoriales o urbanísticas que continúen vigentes y resulten aplicables en los municipios de Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio.

Desde el punto de vista procedimental, deberán observarse las exigencias aplicables a la expedición de actos administrativos de carácter general. En particular, el numeral 8 del artículo 8 del CPACA dispone que las autoridades deben mantener a disposición de toda persona los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamentan, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, sin perjuicio de la autonomía de la autoridad para adoptar la decisión que corresponda al interés general.

Igualmente, deberán observarse las reglas de técnica normativa, publicidad y participación aplicables a los proyectos de regulación de carácter general, incluido el deber de acompañar el proyecto con la correspondiente memoria justificativa y de conservar como antecedentes administrativos los documentos técnicos que sustentan la decisión, las constancias de publicación y las observaciones recibidas durante el proceso de participación.

Una vez expedida, la resolución deberá publicarse en los términos previstos para los actos administrativos de carácter general, como presupuesto de su eficacia y oponibilidad.

En conclusión, no se advierte impedimento constitucional o legal para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural derogue las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026. La medida se encuentra comprendida dentro de las competencias de la autoridad que expidió las declaratorias, conserva incólume el marco constitucional y legal de protección de la producción de alimentos y de las APPA, produce efectos hacia el futuro y se sustenta en razones técnicas y jurídicas que guardan relación con la naturaleza e intensidad de los efectos propios de una determinante de ordenamiento territorial.

Su expedición deberá observar los principios de adecuación y proporcionalidad previstos en el artículo 44 del CPACA y los requisitos de publicidad, participación y publicación aplicables a los actos administrativos de carácter general.

4. EL ANÁLISIS DE LAS DECISIONES JUDICIALES DE LOS ÓRGANOS DE CIERRE DE LAS JURISDICCIONES QUE PUDIERAN TENER IMPACTO O SER RELEVANTES PARA EFECTOS DE LA VALIDEZ DEL PROYECTO NORMATIVO.



Para la estructuración del presente proyecto se analizaron las decisiones judiciales y actuaciones de los órganos de cierre que, por su materia, podrían incidir en la validez de la derogatoria de las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026, mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en los municipios de Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio.

El análisis comprendió, principalmente, los pronunciamientos constitucionales relativos a la autonomía territorial, la reglamentación de los usos del suelo, la concurrencia de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y los deberes estatales de protección de la producción y el acceso a los alimentos. Asimismo, se revisaron los criterios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre la vigencia, eficacia, derogatoria y control judicial de los actos administrativos de carácter general.

Como resultado de dicha revisión, no se identificaron sentencias de constitucionalidad, tutela, unificación, de nulidad o de cualquier otra naturaleza que ordene mantener vigentes las cinco declaratorias objeto del proyecto, que prohíba a la autoridad competente derogar actos administrativos generales de esta naturaleza o que condicione específicamente la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para revisar la permanencia de las APPA declaradas mediante los actos administrativos individualizados.

La jurisprudencia constitucional examinada reconoce que la autonomía territorial y las competencias de los municipios y distritos para ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo deben interpretarse en armonía con las competencias que la Constitución y la ley atribuyen a las autoridades nacionales. Esta línea resulta relevante para la validez del proyecto, en cuanto confirma que la intervención del Ministerio en materia de APPA debe enmarcarse en la competencia asignada por el legislador y respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo, de dicha jurisprudencia no se deriva una obligación de conservar indefinidamente una declaratoria de APPA cuando la autoridad competente, a partir de una revisión técnica y jurídica, concluye que debe retirar hacia el futuro sus efectos en la configuración vigente.

En igual sentido, se verificó el proceso de constitucionalidad identificado con el expediente D-16118, promovido contra una parte del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, disposición que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e incorporó las APPA como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2. En el Auto 1411 de 2025, la Corte Constitucional convocó audiencia pública para profundizar en los temas relacionados con la autonomía territorial, la concurrencia de competencias en materia de ordenamiento territorial, el alcance de las APPA, su relación con los planes de ordenamiento territorial y los mecanismos de coordinación y participación aplicables.

No obstante, el Auto 1411 de 2025 es una providencia de trámite y no contiene un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de las APPA, de las resoluciones mediante las cuales han sido declaradas o de la competencia administrativa para derogar actos generales que las establezcan. Por tanto, este auto no impone conservar las cinco declaratorias de Sabana Centro ni limita la posibilidad de que el Ministerio adopte una decisión de derogatoria, siempre que esta se



expida dentro de su competencia, esté debidamente motivada y observe las reglas constitucionales y legales aplicables.

Igualmente, se analizaron los criterios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo relacionados con la diferencia entre la validez y la eficacia de los actos administrativos. La Sección Primera del Consejo de Estado, en el Auto de 15 de diciembre de 2021, expediente 25000-23-41-000-2020-00011-01, señaló que la validez se relaciona con la correcta expedición de la manifestación de voluntad de la Administración, mientras que la eficacia corresponde a la aptitud del acto para producir efectos jurídicos. La providencia también reconoce que un acto administrativo general derogado conserva su presunción de legalidad, sin perjuicio del control judicial que corresponda sobre él. Tal criterio es relevante porque permite delimitar adecuadamente el alcance de la decisión proyectada. En todo caso, la derogatoria no constituye una declaración sobre la legalidad o ilegalidad originaria de las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026, ni pretende sustituir el control que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por lo cual, la medida se limita a disponer que dichas resoluciones dejen de producir efectos hacia el futuro, a partir de la entrada en vigencia del acto derogatorio.

También se revisaron los criterios relativos a la revocatoria directa de los actos administrativos. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha precisado que la revocatoria directa es un mecanismo de control administrativo de los propios actos, sometido a las causales, procedimientos y garantías previstas en los artículos 93 a 97 del CPACA. Véase el Concepto 11001-03-06-000-2021-00160-00, de 9 de noviembre de 2022. Esta referencia resulta relevante para distinguir esa institución de la decisión objeto del proyecto.

En efecto, el proyecto no busca revocar actos administrativos particulares ni modificar situaciones jurídicas individuales y concretas. Las resoluciones objeto de derogatoria son actos de carácter general que declararon determinantes de ordenamiento territorial aplicables sobre áreas geográficas determinadas y frente a un conjunto indeterminado de destinatarios. Por ello, la medida proyectada se estructura como una derogatoria de actos generales y no como una revocatoria directa de actos particulares, sin perjuicio de las garantías de publicidad, participación y motivación que deben observarse en la expedición de la resolución.

Finalmente, la revisión realizada no identificó una orden judicial vigente, una medida cautelar, una sentencia ejecutoriada o una decisión administrativa judicialmente exigible que recaiga de manera específica sobre las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026, que ordene preservar sus efectos o que impida su derogatoria.

En conclusión, el análisis de las decisiones judiciales y actuaciones jurisdiccionales potencialmente relevantes no evidencia un impedimento para la expedición del proyecto de resolución. Por el contrario, permite establecer que la decisión debe: i) mantenerse dentro del marco de competencia legal atribuido al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; ii) respetar la autonomía territorial y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; iii) estar suficientemente motivada en las razones técnicas y jurídicas expuestas en la presente memoria justificativa; iv) producir efectos exclusivamente hacia el futuro; y v) no formular un juicio sobre la legalidad originaria de las



resoluciones derogadas ni afectar las competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

5. ARGUMENTOS RELEVANTES SOBRE LA COHERENCIA CON INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN CASO DE QUE APLIQUE.

La derogatoria de las Resoluciones 000266 y 000393 de 2025 y 000116, 000153 y 000218 de 2026 resulta compatible con los instrumentos internacionales relevantes para la protección del derecho humano a la alimentación, la producción de alimentos, el desarrollo rural y los derechos del campesinado.

En primer lugar, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC, aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una alimentación adecuada, así como el derecho fundamental a estar protegida contra el hambre. Para hacer efectivo este derecho, el Pacto exige a los Estados adoptar medidas apropiadas, individualmente y mediante la cooperación internacional, entre otros propósitos, para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.

Así, el PIDESC no prescribe un instrumento específico de ordenamiento territorial ni impone la permanencia indefinida de una determinada medida administrativa como mecanismo necesario para cumplir estas obligaciones pues corresponde al Estado definir, dentro de su ordenamiento jurídico y de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas, las medidas adecuadas para avanzar en la garantía efectiva del derecho a la alimentación.

En este contexto, la derogatoria proyectada no supone el abandono ni la disminución de las obligaciones estatales derivadas del PIDESC. La medida se circunscribe a retirar hacia el futuro cinco declaratorias específicas de APPA cuya revisión técnica identificó aspectos relevantes relacionados con la precisión de las delimitaciones, el estado y trazabilidad de la información territorial, la coherencia del régimen de usos y la correspondencia entre el modelo de aptitud empleado y la realidad productiva de los municipios concernidos.

La decisión parte, por tanto, de la consideración de que la relevancia constitucional y convencional de la protección de la producción y del acceso a los alimentos exige que los instrumentos administrativos utilizados para desarrollar ese propósito sean idóneos para alcanzarlo y guarden una relación suficiente entre la finalidad perseguida, su configuración concreta y los efectos jurídicos que producen.

En segundo lugar, el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - *Protocolo de San Salvador*, aprobado por Colombia mediante la Ley 319 de 1996, reconoce el derecho de toda persona a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Asimismo, establece el compromiso de los Estados de perfeccionar los



métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos y promover la cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

La derogatoria de las cinco APPA tampoco desconoce estas obligaciones pues la decisión se limita a retirar cinco declaratorias determinadas y no elimina el marco constitucional destinado a la protección de la producción alimentaria.

De igual manera, permanecen vigentes el deber constitucional y legal de protección de la producción y del acceso a los alimentos, las competencias de las autoridades nacionales y territoriales en materia de desarrollo rural y ordenamiento territorial, las demás determinantes aplicables, la regulación ambiental y rural y los instrumentos municipales de ordenamiento territorial.

En tercer lugar, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales -UNDROP, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018, constituye un referente interpretativo de especial importancia en tanto reconoce la relación de las personas campesinas con la tierra, los recursos naturales y la producción de alimentos, así como su derecho a participar en las decisiones que puedan afectar sus derechos y la importancia de formular políticas coherentes con la garantía del derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios sostenibles.

Sin perjuicio de su naturaleza declarativa y no convencional, estos criterios son compatibles con la decisión proyectada toda vez que la revisión de las cinco declaratorias tuvo en cuenta la correspondencia entre su configuración territorial y las actividades productivas presentes en los municipios involucrados, particularmente la capacidad del modelo utilizado para representar de manera adecuada la diversidad de sistemas de producción de alimentos existentes en el territorio.

La coherencia con estos referentes internacionales también exige considerar la participación de los sectores potencialmente afectados por decisiones públicas relacionadas con el territorio rural y la producción de alimentos. En ese sentido, la publicación del proyecto de resolución y de sus soportes, así como la recepción y valoración de observaciones ciudadanas, permiten la participación de organizaciones campesinas, productores, propietarios, gremios, entidades territoriales y demás grupos interesados, en concordancia con las garantías previstas en el ordenamiento jurídico interno.

Por lo anterior, la derogatoria de las cinco declaratorias se limita a hacer cesar hacia el futuro los efectos de cinco determinantes específicas respecto de las cuales la revisión realizada evidenció dificultades relevantes para establecer una correspondencia suficiente entre su configuración técnica, sus efectos territoriales y el propósito de protección de la producción de alimentos.

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

No se identifica un impacto directo sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.



7. EL ANÁLISIS DEL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL, INCLUYENDO UN ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL CUANDO SE REQUIERA.

No se requiere un análisis específico de sostenibilidad medioambiental, dado que el proyecto no adopta regulación ambiental ni modifica los niveles de protección existentes.

Las decisiones posteriores sobre uso, ocupación o aprovechamiento del suelo continuarán sujetas a las determinantes ambientales, los instrumentos de ordenamiento territorial y las autorizaciones ambientales que resulten aplicables.

8. EL ANÁLISIS ECONÓMICO, FINANCIERO, FISCAL O ADMINISTRATIVO DE LOS POSIBLES EFECTOS DEL ACTO DE CARÁCTER GENERAL Y ABSTRACTO. EN CASO DE QUE DICHO TIPO DE REGULACIÓN CUENTE CON UNA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO ESTABLECIDA POR LA LEY O ACTO ADMINISTRATIVO, SE PODRÁ ANEXAR PARA TAL FIN.

El proyecto no crea obligaciones económicas o fiscales a cargo del Estado, ni establece subsidios, compensaciones, tasas, contribuciones o nuevas cargas administrativas.

9. LA VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CUANDO SE REQUIERA.

El proyecto no ordena erogaciones, no compromete apropiaciones presupuestales ni genera obligaciones fiscales con cargo al Presupuesto General de la Nación. No se requiere viabilidad o disponibilidad presupuestal expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Como soporte del proyecto se incorpora el Documento Técnico de Soporte “Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en Sabana Centro, Cundinamarca”, junto con sus anexos técnicos, cartográficos y matriz de trazabilidad.

11. CUALQUIER OTRO ASPECTO QUE LA ENTIDAD PRODUCTORA DEL PROYECTO NORMATIVO CONSIDERE RELEVANTE O DE IMPORTANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN.

No se identifican aspectos adicionales distintos de los desarrollados en la presente memoria justificativa y en el Documento Técnico de Soporte que resulten necesarios para la adopción de la decisión.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (<i>Firmada por el servidor público competente –entidad originadora</i>)	(X)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (<i>Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad</i>)	N/A
Informe de observaciones y respuestas (<i>Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo</i>)	(X)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (<i>Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados</i>)	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (<i>Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite</i>)	N/A
Otro (<i>Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia</i>)	N/A

Aprobó

Doris Yamira Rodríguez

Directora de Ordenamiento social de la propiedad y uso productivo del suelo (e)

José Leonidas Tobón Torregosa

Viceministro de Desarrollo Rural

Simón Díaz Granados

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Doris Yamira Rodríguez Directora de Ordenamiento social de la propiedad y uso productivo del suelo (e)

Revisó: José Leonidas Tobón Torregosa Viceministro de desarrollo rural

Aprobó: José Leonidas Tobón Torregosa Viceministro de desarrollo rural