



--

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	[06]/[10]/2026
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se derogan las Resoluciones 000044, 000045 y 000052 de 2026, mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en municipios de la región norte del departamento del Tolima, 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–. El Decreto 2064 de 2023, que adicionó el Capítulo 14, Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, fijó en su artículo 2.2.4.14.6 las determinantes que deben considerarse en la identificación de dichas áreas.

Con fundamento en dicha disposición, y como ejercicio previo a la declaratoria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural identificó, mediante la Resolución 352 del 9 de diciembre de 2024, publicada en el Diario Oficial No. 52.973 del 17 de diciembre de 2024, una Zona de Protección para la Producción de Alimentos –ZPPA– en el corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima, conformado por los municipios de Falan, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno, tomando como referencia técnica el



documento metodológico de la UPRA de 2024, sus anexos y la cartografía disponible en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria –SIPRA.

Dicha identificación, de conformidad con el auto del 17 de enero de 2025 proferido por el Consejo de Estado dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00 —invocado expresamente en los considerandos de las tres resoluciones que se relacionan a continuación—, constituye un acto de trámite que no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna ni afecta el ordenamiento territorial de los municipios que comprende.

Agotado el procedimiento de identificación y declaratoria, el Ministerio profirió las siguientes tres resoluciones, que declararon las APPA en la totalidad de los ocho municipios comprendidos en la ZPPA del norte del Tolima, con fundamento cada una en su propio documento técnico de soporte elaborado por la UPRA en 2025 y en anexos regionales comunes —el anexo de frontera agrícola y análisis ambiental, el anexo minero-energético y los anexos de análisis de determinantes de patrimonio, turismo e infraestructura :

- Resolución 000044 del 10 de febrero de 2026, mediante la cual se declararon 6.776,00 hectáreas en el municipio de Fresno, 1.117,68 hectáreas en el municipio de Herveo y 4.488,46 hectáreas en el municipio de Murillo (12.382,14 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 4 de diciembre de 2025 y el 3 de enero de 2026, período durante el cual se recibieron 58 comentarios de 8 participantes, con fundamento en el documento técnico de soporte “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Fresno, Herveo y Murillo - Tolima”, elaborado por la UPRA en 2025.
- Resolución 000045 del 12 de febrero de 2026, mediante la cual se declararon 5.206,37 hectáreas en el municipio de Palocabildo, 2.271,51 hectáreas en el municipio de Casabianca, 13.039,38 hectáreas en el municipio de Líbano y 3.892,00 hectáreas en el municipio de Villahermosa (24.409,26 hectáreas en total), publicada previamente en el SUCOP entre el 4 de diciembre de 2025 y el 3 de enero de 2026, período durante el cual se recibieron 59 comentarios de 8 participantes, con fundamento en el documento técnico de soporte “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima”, elaborado por la UPRA en 2025.
- Resolución 000052 del 24 de febrero de 2026, mediante la cual se declararon 11.703,07 hectáreas en el municipio de Falan, publicada previamente en el SUCOP entre el 4 de diciembre de 2025 y el 3 de enero de 2026, período durante el cual se recibieron 285 comentarios de 79 participantes —80, según el recuento del Documento Técnico de Soporte de revisión—, con fundamento en el documento técnico de soporte “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipio de Falan - Tolima”, elaborado por la UPRA en 2025.

En conjunto, las tres resoluciones declararon 48.494,47 hectáreas como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, distribuidas en 942 partes disjuntas —conforme a la medición efectuada por la UPRA sobre



las capas entregadas en cada expediente— en ocho municipios de la región norte del departamento del Tolima: Casabianca, Falan, Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa. La superficie declarada representa proporciones muy disímiles del territorio de cada municipio: el 79,73 % del área municipal de Palocabildo, el 64,48 % de la de Falan, el 45,79 % de la de Líbano y el 31,02 % de la de Fresno, frente al 14,00 % de Villahermosa, el 12,65 % de Casabianca, el 10,68 % de Murillo y el 3,46 % de Herveo, según las áreas municipales que emplean los propios documentos técnicos de soporte.

Las tres resoluciones comparten una misma matriz normativa e idéntica estructura considerativa: todas se fundan en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; todas anteceden la declaratoria en la Resolución 352 de 2024 de identificación de la ZPPA del corredor norte del Tolima; todas incorporan, en su parte motiva, un juicio expreso de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para justificar la medida entonces adoptada; todas fueron sometidas a consulta en una misma ventana del SUCOP y suscritas en un lapso de catorce días por la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, doctora Martha Viviana Carvajalino Villegas; y todas se sustentan en un mismo modelo cartográfico de cinco etapas y en anexos técnicos regionales compartidos. Se trata, en consecuencia, de una unidad normativa que debe leerse conjuntamente, en tanto los tres actos materializan, de manera simultánea y con un mismo soporte metodológico, un único ejercicio de identificación y declaratoria derivado de una sola ZPPA.

Precisamente esa unidad metodológica constituye el primer elemento que impone examinar la conveniencia de la permanencia conjunta de los tres actos en el ordenamiento jurídico. A diferencia de lo que ocurre cuando una deficiencia es propia de un acto aislado, las circunstancias que se describen en esta memoria se originan en el modelo de identificación común y en los anexos regionales compartidos, de modo que se reproducen, con la misma fórmula textual y la misma consecuencia técnica, en los tres documentos técnicos de soporte. Ello explica que en los tres actos coincidan, entre otros aspectos, el considerando que limita la pérdida de efectos de la ZPPA a «estos dos municipios» —pese a que las resoluciones declaren sobre uno, tres y cuatro municipios, respectivamente—, la remisión indistinta a la Resolución 352 de 2024 y a una «Resolución 325 de 2024» con el mismo título y contenido, y la misma regla de postproceso cartográfico cuyo cumplimiento no se verifica en ninguna de las tres capas adoptadas.

A lo anterior se suma un segundo elemento de carácter sobreviniente. Con posterioridad a la expedición de las tres resoluciones aquí relacionadas, el Gobierno nacional expidió el Decreto 381 del 7 de abril de 2026, por el cual se modificó la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 y se reglamentó el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de la expedición de las determinantes de que trata el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Su artículo 2 dispuso que lo previsto en el artículo 1 empezaría a regir seis meses después de la expedición del decreto, y que las determinantes sobre las que se hubieren publicado proyectos de actos administrativos antes de ese término, en



cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, continuarían su procedimiento de expedición sin aplicar las nuevas disposiciones. Las tres declaratorias del norte del Tolima fueron expedidas íntegramente con anterioridad a dicho decreto, esto es, bajo un régimen de coordinación institucional que el propio Gobierno nacional decidió sustituir menos de dos meses después de la última de ellas, circunstancia que, sin comprometer por sí sola la validez originaria de los actos, sí constituye un elemento de oportunidad relevante para valorar su permanencia bajo un marco de coordinación que ya no es el vigente.

Debe tenerse en cuenta, además, el resultado del ejercicio técnico de revisión. El Ministerio cuenta con el Documento Técnico de Soporte “Revisión técnica de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en el norte del departamento del Tolima. Resoluciones 000052, 000044 y 000045 de 2026”, elaborado por la UPRA, Versión 1, 19 de septiembre de 2026, que examinó los tres documentos técnicos de soportes, el anexo ambiental regional, el anexo minero-energético, los actos administrativos, las memorias justificativas, las comunicaciones del trámite y las tres capas vectoriales del anexo cartográfico.

Sus resultados, que se desarrollan en detalle en los numerales 3.2 y 3.4 de esta memoria, confirman la pertinencia de la revisión aquí proyectada. Varios de ellos no provienen de una medición externa, sino que están escritos, con página, en el propio expediente: el anexo de frontera agrícola y análisis ambiental advierte en su página 101 que «las áreas presentadas son preliminares, esto, debido a que el procesamiento no contempla la totalidad de las etapas del flujo de procesamiento para la actualización de la frontera agrícola nacional»; los tres documentos técnicos declaran por escrito que los vestigios arqueológicos identificados en el ámbito «no se excluyen de las APPA» por carecer de declaratoria; y el documento técnico de Falan reconoce que el municipio «no ha establecido suelos de protección por amenaza alta no mitigable».

A ello se suma que la regla de filtrado del postproceso cartográfico que los tres documentos declaran con valor numérico —eliminación de polígonos menores a 1,56 hectáreas— no se cumple en ninguna de las tres capas adoptadas, y que la segunda regla, de conectividad, no consigna en ninguno de ellos el parámetro que la gobierna; que la etapa del modelo que incorpora las determinantes de ordenamiento territorial de niveles 3 a 6 excluyó apenas 4,63 hectáreas, el 0,01 % del ámbito; que la capa entregada rotula 6.534,97 hectáreas —el 13,48 % del ámbito— con amenaza de remoción en masa muy alta, de las cuales 3.786,70 corresponden al ámbito de la Resolución 000044 de 2026, el 30,58 % de este, sin que ninguna de las tablas de exclusiones de los documentos técnicos registre categoría alguna de amenaza o riesgo; que dos de los cuatro criterios de la etapa de aptitud productiva no seleccionan en el ámbito, pues las clases agrológicas I, II y III suman 1.203,76 hectáreas —el 2,48 % de las 48.494,47 declaradas— y las figuras de ordenamiento social de la propiedad rural no existen en ninguno de los ocho municipios; y que el área declarada para Falan difiere en 90,00 hectáreas exactas de la publicada para consulta pública, sin que el expediente cuantifique ni motive esa diferencia, mientras las



memorias justificativas afirman que las modificaciones posteriores a la consulta no afectaron el área declarada.

En sus conclusiones, el mismo Documento Técnico de Soporte de revisión señala, además, que los resultados consignados «inciden en fases distintas del proceso y no se atienden de manera integral mediante un ajuste aislado del polígono final», y que, con lo que obra en el expediente, la cadena de exclusiones que conduce del área de partida al ámbito declarado no es reconstruible por un tercero. Estos hallazgos se desarrollan íntegramente en el numeral 3.2 de esta memoria y sustentan, junto con los demás elementos aquí relacionados, la revisión de la permanencia de las tres declaratorias en su configuración actual.

Finalmente, debe destacarse que la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada conserva plena vigencia y relevancia en el norte del Tolima. Según la Estimación de la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en Colombia durante el año 2022 a nivel municipal, elaborada por el DANE con la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria –FIES– y publicada en 2024, los documentos técnicos de soporte de las declaratorias reportan prevalencias en los hogares del 33,0 % en Palocabildo, 24,6 % en Casabianca, 18,7 % en Villahermosa, 16,8 % en Líbano, 23,3 % en Fresno, 23,6 % en Herveo, 39,7 % en Murillo y 23,4 % en Falan. La derogatoria que se propone no desconoce esa realidad ni disminuye el deber estatal de protección de la producción de alimentos; por el contrario, parte de reconocer que ese deber exige que los instrumentos empleados para desarrollarlo sean técnicamente sólidos, jurídicamente ciertos y normativamente coordinados, condiciones cuya verificación integral es precisamente el objeto de la revisión que este proyecto normativo pretende habilitar.

Consideradas en conjunto, la reproducción en los tres actos de las mismas deficiencias derivadas de un modelo de identificación común, el cambio sobreviniente del régimen de coordinación de determinantes de ordenamiento territorial introducido por el Decreto 381 de 2026, el cuestionamiento constitucional pendiente de definición sobre el fundamento legal habilitante de la figura y los hallazgos del Documento Técnico de Soporte de revisión de las tres declaratorias elaborado por la UPRA, generan la necesidad de examinar la permanencia de esas determinantes en su configuración actual, sin que ello suponga, se reitera, un juicio sobre su legalidad originaria.

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 000044, 000045 y 000052 de 2026, mediante las cuales fueron declaradas las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos –APPA– en los municipios de Fresno, Herveo, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Líbano, Villahermosa y Falan, de la región norte del departamento del Tolima.

La intervención busca que cesen, hacia el futuro, los efectos jurídicos de tres determinantes de ordenamiento territorial expedidas con un mismo soporte metodológico sobre un único ámbito



subregional, habilitando su reemplazo —de resultar procedente conforme al criterio técnico de la UPRA— por un ejercicio de declaratoria actualizado al régimen de coordinación institucional vigente y a la situación jurídica del fundamento legal habilitante una vez la Corte Constitucional se pronuncie sobre el expediente D-16118.

La derogatoria de los tres actos en su integridad, y no la modificación puntual de alguno de sus artículos, obedece a que los elementos identificados en el numeral 1.1 —el origen común de las deficiencias en el modelo de identificación y en los anexos regionales, el cambio del régimen de coordinación y la pendencia constitucional sobre la norma habilitante— son comunes a los tres instrumentos y no admiten corrección aislada respecto de alguno de ellos sin que subsista, en los restantes, la misma inconsistencia que se pretende resolver.

Es preciso resaltar que la medida no supone disminución alguna del deber estatal de proteger la producción de alimentos en el norte del Tolima, ni de las obligaciones reforzadas que corresponden al Estado frente a los hogares de la región aún en condición de inseguridad alimentaria. Su finalidad consiste en evitar que permanezcan produciendo efectos, de manera indefinida, tres determinantes territoriales expedidas bajo un régimen de coordinación ya sustituido y cuya revisión técnica, ya surtida y desarrollada en los numerales 1.1, 3.2 y 3.4 de esta memoria, evidencia deficiencias relevantes en un instrumento que compromete cerca de cuarenta y ocho mil quinientas hectáreas sobre ocho municipios.

La derogatoria de las APPA no suprime el deber constitucional de proteger la producción de alimentos, ni elimina las competencias ni los instrumentos generales de intervención estatal en esta materia, y no deja al territorio desprovisto de las determinantes, normas e instrumentos nacionales, regionales y municipales que permanezcan vigentes y resulten aplicables al suelo rural, como la Ley 388 de 1997, las categorías de protección del suelo rural del Decreto 1077 de 2015, las determinantes ambientales definidas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima —CORTOLIMA— y los POT, PBOT y EOT que se encuentren vigentes. El Estado mantiene, en consecuencia, el deber de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación adecuada, conforme lo establece el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025.

Sin embargo, la revisión de los actos administrativos que declararon las APPA como instrumentos destinados a proteger la producción de alimentos responde al deber del Estado de verificar que las medidas utilizadas sean idóneas, necesarias y proporcionadas, que su fundamento técnico sea consistente con la realidad territorial y productiva y que la intensidad de sus efectos jurídicos guarde relación razonable con el grado de certeza de los elementos que las sustentan.

Cabe resaltar que la especial protección constitucional de la producción de alimentos excede la sola existencia formal de un instrumento de intervención y, en cambio, exige que la medida administrativa adoptada sea materialmente capaz de identificar y proteger la realidad productiva



sobre la cual pretende incidir, se sustente en información técnica suficientemente cierta y verificable, permita reconstruir y verificar técnicamente el procedimiento de delimitación y establezca efectos territoriales coherentes y proporcionados con el fin constitucional perseguido.

En este sentido, la derogatoria de las APPA 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 sobre el suelo productivo.

Es por esto que, al mantenerse vigente la especial protección constitucional, la derogatoria de las APPA es compatible con los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, ya que no elimina ni modifica el reconocimiento y la 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, por lo que la emisión de futuros instrumentos destinados a proteger la producción de alimentos deberá responder al deber del Estado de verificar que las medidas utilizadas para realizarlo sean idóneas, necesarias y proporcionadas, que su fundamento técnico sea consistente con la realidad territorial y productiva, que la intensidad de sus efectos jurídicos guarde relación razonable con el grado de certeza de los elementos que las sustentan y que se garantice en debida forma la coordinación y participación institucional de los municipios involucrados, al igual que de las demás entidades, gremios y organizaciones, en cumplimiento de lo previsto en la Constitución y la ley.

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:

- 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.
- Los artículos 1, 287, 288, 311 y 313 (numeral 7) de la Constitución Política, sobre la organización del Estado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, y sobre la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo.



- El artículo 209 de la Constitución Política, sobre los principios que rigen la función administrativa y el deber de coordinación de las autoridades administrativas.
- 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 UPR, así como su parágrafo 1, sobre las exigencias de información documental técnica, jurídica y geoespacial, delimitación geográfica, zonificación, restricciones de uso y coordinación con las entidades territoriales.
- El artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y el literal a) del numeral 1 de su artículo 29, relativos a los principios que orientan el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial.
- La Ley 1437 de 2011 (CPACA), en particular los principios que rigen las actuaciones administrativas, el numeral 8 del artículo 8 sobre el deber de información al público, el artículo 44 sobre adecuación y proporcionalidad de las decisiones discrecionales, y las reglas aplicables a las decisiones de carácter general.
- El Decreto 2064 de 2023, que adicionó el Capítulo 14, Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, cuyo artículo 2.2.4.14.6 fija las determinantes que deben considerarse en la identificación de las APPA.
- El Decreto 381 del 7 de abril de 2026, “Por el cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y se reglamenta el procedimiento para la gestión de la información y los parámetros para la coordinación interinstitucional de la expedición de las determinantes de que trata el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023”, cuyo artículo 2 previó una entrada en vigencia diferida de seis meses y el correspondiente régimen de transición.
- La Resolución 261 de 2018, por la cual se define la Frontera Agrícola Nacional, modificada por las Resoluciones 000327 del 3 de octubre de 2025 y 000259 del 31 de julio de 2026, conforme a las cuales la frontera agrícola es un área de referencia a escala general que no sustituye los estudios técnicos, la cartografía de mayor detalle ni los instrumentos de planificación y ordenamiento de las autoridades competentes.
- La Resolución 352 del 9 de diciembre de 2024, “Por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos del corredor agropecuario Cordillera norte occidental del departamento de Tolima, conformada por los municipios de Falan, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno, y se dictan otras disposiciones”.



- Las Resoluciones 000044, 000045 y 000052 de 2026, mediante las cuales se declararon las APPA objeto de la presente derogatoria, junto con sus respectivos documentos técnicos de soporte, anexos cartográficos y demás instrumentos que forman parte integral de cada declaratoria.
- El Documento Técnico de Soporte “Revisión técnica de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en el norte del departamento del Tolima. Resoluciones 000052, 000044 y 000045 de 2026”, elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Versión 1, 19 de septiembre de 2026, que sustenta técnicamente la presente memoria conforme se desarrolla en los numerales 3.2 y 3.4.

En relación directa con el objeto del proyecto:

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 tres 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. Mientras permanezcan en el ordenamiento, su delimitación y los lineamientos de uso alojados en cada documento técnico de soporte deben ser observados por las autoridades competentes y proyectan efectos sobre las actividades y decisiones que se desarrollan en las áreas comprendidas, así como sobre la expedición de licencias urbanísticas en los municipios respectivos.

Se evaluaron, para estos efectos, distintas alternativas de actuación: mantener las tres declaratorias en su configuración actual; introducir modificaciones parciales a alguna de ellas; adoptar actos aclaratorios o correctivos; suspender sus efectos mientras se surte una revisión técnica; o disponer su derogatoria conjunta.

La conservación de las tres resoluciones mantendría los efectos de un conjunto de delimitaciones expedidas bajo un régimen de coordinación institucional ya sustituido por el Decreto 381 de 2026, cuyo procedimiento de identificación no es reconstruible con la información que obra en el expediente y cuyo soporte declara, sobre sí mismo, el carácter preliminar de las áreas de partida.

Una modificación parcial de alguna de las tres resoluciones no permitiría resolver las deficiencias identificadas, por cuanto estas recaen sobre fases del proceso de identificación —área de partida, incorporación de determinantes, exclusión de las categorías del suelo rural, aptitud productiva, postproceso y zonificación— comunes a los tres actos y no sobre el trazo del polígono



final, que es precisamente el componente que mejor resiste la verificación. Como lo advierte el propio Documento Técnico de Soporte de revisión, esos resultados no se atienden de manera integral mediante un ajuste aislado del polígono final.

Un acto meramente aclaratorio o correctivo tampoco sería suficiente, en tanto la indeterminación identificada no proviene de errores de transcripción susceptibles de corrección conforme al artículo 45 del CPACA —aunque el expediente registra varios de ellos—, sino de la propia configuración técnica del ejercicio de declaratoria.

Finalmente, la suspensión de efectos no constituye, en el ordenamiento colombiano, una potestad administrativa ordinaria respecto de los actos de carácter general, y su empleo generaría una situación de mayor incertidumbre jurídica para las entidades territoriales y para los administrados que la cesación definitiva de efectos hacia el futuro.

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 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.

La vía normativa no constituye aquí una opción entre otras, sino la única con aptitud para producir el efecto perseguido, porque las APPA del norte del Tolima fueron creadas mediante tres actos administrativos de carácter general actualmente vigentes, que producen efectos jurídicos vinculantes como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 y de obligatoria incorporación en los instrumentos de ordenamiento de los municipios comprendidos.

En consecuencia, ninguna decisión de política pública, directriz administrativa interna, mesa técnica interinstitucional o revisión técnica tiene, por sí sola, aptitud jurídica para hacer cesar los efectos de las tres resoluciones. La modificación del estado jurídico creado por ellas requiere necesariamente la expedición de un acto administrativo de igual naturaleza y jerarquía que disponga expresamente su derogatoria, en aplicación del principio de *contrarius actus*.

La intervención normativa es, por tanto, el mecanismo idóneo para retirar hacia el futuro las tres 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.

Atendiendo el nivel territorial, el proyecto comprende exclusivamente las áreas declaradas como APPA por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los municipios de Casabianca, Falan,



Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa, departamento del Tolima, mediante las tres resoluciones identificadas en el numeral 1.1, correspondientes a 48.494,47 hectáreas conforme al articulado de cada acto, cifra que concuerda con el campo de superficie de las capas entregadas y con la medición geométrica efectuada por la UPRA.

Desde la óptica jurídica, el proyecto se circunscribe a la derogatoria de dichas resoluciones y de los documentos técnicos de soporte, anexos cartográficos, matrices 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 tres declaratorias dejan de operar como determinante 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.

Debe precisarse, igualmente, que la derogatoria no comporta la reviviscencia de los efectos de la identificación preliminar contenida en la Resolución 352 de 2024 respecto de los ocho municipios, a la que las tres resoluciones atribuyeron la cesación de efectos en el territorio declarado, en armonía con la regla general del artículo 14 de la Ley 153 de 1887. En todo caso, dicha identificación conserva el alcance de acto de trámite no vinculante reconocido por el Consejo de Estado en el auto del 17 de enero de 2025, y no afecta el ordenamiento territorial de los municipios.

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 determinantes de ordenamiento territorial de nivel 1, entre ellas las determinantes ambientales que define CORTOLIMA en ejercicio de las funciones del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Gualí, Lagunilla, Guarinó y Recio y Venadillo, la Reserva Forestal Central de la Ley 2.^a de 1959, el Parque Nacional Natural Los Nevados y las áreas protegidas regionales y de la sociedad civil presentes en el territorio, las cuales conservan plena vigencia y prevalencia. Tampoco incide sobre los territorios étnicos —respecto de los cuales el expediente no documenta superposición con el ámbito declarado, conforme se desarrolla en el numeral 3.5 de esta memoria— ni sobre los bienes integrantes del patrimonio arqueológico de la Nación ni el patrimonio cultural del ámbito municipal, cuyo régimen corresponde a las autoridades competentes en la materia.

Su ámbito material se limita, por tanto, a retirar del ordenamiento jurídico las tres resoluciones individualmente identificadas, como consecuencia de la evaluación de oportunidad y conveniencia expuesta en el numeral 1.1 y de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de mantener sus efectos en su configuración actual, juicio que se desarrolla en el numeral 3.4 de esta memoria.

**2. ÁMBITO 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 Casabianca, Falan, Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa, departamento del Tolima, mediante las tres resoluciones relacionadas en el numeral 1.1 de esta memoria.

Se trata de actos de contenido general y abstracto. No deciden situaciones jurídicas individuales ni se dirigen a destinatarios previamente identificados: lo que dispone la derogatoria es la cesación hacia el futuro de los efectos de tres determinantes de ordenamiento territorial, de manera que sus consecuencias alcanzan por igual a cuantos ejerzan competencias o desarrollen actividades dentro de los ámbitos territoriales señalados.

Siendo así las cosas, el proyecto 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, en particular a la Gobernación del Tolima, a las alcaldías de los ocho municipios señalados, a los concejos municipales en ejercicio de la competencia prevista en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, a las autoridades competentes para la expedición de licencias urbanísticas y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima –CORTOLIMA–, así como a los propietarios, poseedores, productores, organizaciones campesinas, gremios y demás actores cuyas actividades se desarrollen en las áreas actualmente comprendidas por las 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. Conforme a la directriz metodológica que orienta la elaboración de la presente memoria, el examen de viabilidad tiene como eje el juicio estricto de proporcionalidad de la medida —con énfasis en sus pasos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto—, que se desarrolla en el numeral 3.4 a partir de los presupuestos de competencia, exigencias materiales de las determinantes y



naturaleza jurídica de la decisión expuestos en los numerales 3.1 a 3.3, para luego abordar el componente étnico, la compatibilidad constitucional y los aspectos procedimentales.

3.1. Competencia.

La competencia del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural encuentra fundamento, en primer lugar, en el artículo 208 de la Constitución Política. Esta competencia constitucional se relaciona con el 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.

En el plano legal, la Ley 489 de 1998 —artículos 58 y 59 y literal c) del artículo 61— asigna a los ministerios, como objeto primordial, la formulación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen, y les confiere las funciones necesarias para cumplir sus objetivos institucionales. Ese marco general se concreta, en el caso que ocupa, en los numerales 2, 3 y 25 del artículo 6° del Decreto 1985 de 2013, que radican en el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural funciones de planificación del territorio, desarrollo rural con enfoque territorial y uso productivo del suelo, las mismas disposiciones que las tres resoluciones objeto de derogatoria invocaron como fundamento de competencia para su expedición.

Sobre esa base, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, al modificar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, fijó el orden de prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial y situó en el nivel 2 las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, entre ellas las APPA, cuya declaratoria corresponde a este Ministerio con arreglo a los criterios que defina la UPRA.

De esa habilitación legal, que sirvió de fundamento directo a la expedición de las tres resoluciones relacionadas en el numeral 1.1, se desprende igualmente la competencia para disponer su derogatoria: quien está facultado para dictar un acto de carácter general lo está para retirarlo del ordenamiento mediante otro de igual naturaleza y jerarquía, cuando razones debidamente sustentadas de oportunidad y conveniencia justifiquen que deje de regir hacia el futuro. Así lo imponen el principio de contrarius actus y la potestad de la administración de derogar o modificar sus propios actos generales.

3.2. Exigencias materiales de las determinantes de ordenamiento territorial.

El parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la versión introducida por la Ley 2294 de 2023, establece exigencias materiales para las determinantes de ordenamiento territorial: 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.



Confrontadas las tres determinantes vigentes con esas exigencias, se advierten dos circunstancias jurídicamente relevantes que sustentan la revisión proyectada. Primera, que los tres actos se sustentan en un mismo modelo cartográfico y en anexos regionales compartidos, de modo que cualquier deficiencia en la información de base, en la escala de trabajo o en los criterios de exclusión se proyecta simultáneamente sobre las tres declaratorias. Segunda, que la coordinación institucional bajo la cual se surtieron los tres procedimientos de expedición corresponde a un régimen —anterior al Decreto 381 de 2026— que el propio Gobierno nacional decidió sustituir mediante un instrumento reglamentario expedido con posterioridad a ellas.

El Documento Técnico de Soporte de revisión elaborado por la UPRA permite dar contenido preciso a esta verificación, a partir del contraste entre lo que obra en el expediente institucional de las tres declaratorias y las capas oficiales vigentes a la fecha de la revisión. El documento examina diecisiete asuntos técnicos, cada uno desarrollado con la descripción del asunto, la evidencia documental que obra en el expediente, el contraste con las capas oficiales y la síntesis del resultado, y clasifica cada afirmación según su nivel de soporte: soporte documental directo —con su página—, publicación oficial externa —con su emisor y fecha de consulta—, medición propia —con el procedimiento declarado en su Anexo B— y constatación de ausencia —con el universo de búsqueda declarado—. Sus resultados más relevantes para la valoración de las exigencias materiales del parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 son los siguientes, ordenados según la fase del proceso de identificación sobre la que recaen.

En cuanto al área de partida y la reproducibilidad del modelo cartográfico, la Etapa 1 toma como área de partida la frontera agrícola habilitada para APPA, que los documentos reportan en 13.918,10 hectáreas para Falan, 20.790,50 para Fresno, Herveo y Murillo y 31.183,71 para Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano. El anexo de frontera agrícola y análisis ambiental declara en su página 101 que «las áreas presentadas son preliminares, esto, debido a que el procesamiento no contempla la totalidad de las etapas del flujo de procesamiento para la actualización de la frontera agrícola nacional», y registra que Falan, con el 93 % de su área sin plan de ordenación y manejo de cuenca adoptado, fue analizado a escala 1:100.000, mientras el resto del ámbito se analizó a 1:25.000, sin que las tablas que suman ambas fuentes adviertan esa diferencia. El apéndice denominado «Flujo FA Actual Tolima APPA», incorporado en la copia ampliada del expediente, corresponde al formulario con el que se solicitó el procesamiento a la Oficina de Tecnologías de la Información, y no a la memoria de las operaciones practicadas: contiene rutas a una geodatabase en una unidad de red que no obra en el expediente y 327 filas en las que cinco columnas —entre ellas las de figura, zona y subzona finales— están vacías. Con lo que obra en el expediente, la cadena de exclusiones que conduce del área de partida al ámbito declarado no es reconstruible por un tercero. Adicionalmente, los tres documentos técnicos invocan la escala 1:25.000 como escala de ordenamiento territorial, pero parten de una frontera agrícola elaborada a 1:100.000, sin establecer cuál de las dos gobierna el producto final; y la propia metodología de la Frontera Agrícola Nacional, adoptada por la Resolución 000259 de



2026, precisa que esta no sustituye los estudios técnicos ni la cartografía de mayor detalle para la adopción de decisiones a escala regional, municipal o predial.

En cuanto a la incorporación de las determinantes de ordenamiento territorial de niveles 3 a 6 —Etapa 2 del modelo—, la revisión constató que esa etapa excluyó 4,63 hectáreas sobre las 48.494,47 declaradas, el 0,01 % del ámbito, correspondientes a la estación gasificadora de Padua y a una estación de bombeo de hidrocarburos en Herveo; en Falan y en Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano los documentos consignan que no se generaron exclusiones por dichas determinantes. En materia de patrimonio, los tres documentos técnicos declaran, con fórmula idéntica, que los vestigios arqueológicos identificados en la zona rural «no cuentan con la declaratoria correspondiente, por ello no se excluyen de las APPA» y quedan en régimen de coexistencia. Ese criterio no coincide con el régimen legal de los bienes concernidos: el Decreto 1080 de 2015, que compila el Decreto 138 de 2019, dispone en su artículo 2.6.1.5 que los bienes integrantes del patrimonio arqueológico no requieren declaratoria adicional para tener la condición de bienes de interés cultural, y en su artículo 2.6.2.1 que su propiedad corresponde a la Nación, en concordancia con la Ley 1185 de 2008. A su turno, el conjunto patrimonial de las Ruinas de las Reales Minas de Santa Ana, en Falan, delimitado como polígono por el instrumento municipal, sí fue excluido por su destinación de preservación del patrimonio, pero cuantificado con dos cifras distintas dentro del mismo documento —55,22 hectáreas en las tablas 22 y 24 y 193,07 hectáreas en la tabla 41—, mientras el anexo de patrimonio lo descarta como determinante con un fundamento diferente —su carácter exclusivamente municipal— y reconoce que el cruce espacial de los treinta y ocho sitios arqueológicos registrados con el ámbito no se practicó; en Falan, el documento técnico identifica, con base en información del ICANH de 2024, los sitios LV-SAR-23 La Estrella y LV-SAR-24 Chamullo (tabla 11, página 83), que quedaron en régimen de coexistencia. En materia de turismo, la determinante de nivel 6 se cerró con la fórmula según la cual no se encontraron proyectos turísticos especiales adoptados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pese a que el inventario de atractivos turísticos de esa entidad fue solicitado, allegado y radicado bajo el número 2024-2-002294 del 11 de abril de 2024 sin que obre cruce espacial alguno con el ámbito, y pese a que los mismos documentos reconocen, en su capítulo de caracterización, una dinámica de sustitución de usos por efecto del turismo, concentrada en Murillo y Líbano.

En cuanto a la exclusión de las categorías del suelo rural municipal —Etapa 3—, la revisión constató que ninguno de los tres actos excluyó categoría alguna de amenaza o riesgo, pese a que los documentos técnicos relacionan los planos de amenaza de los instrumentos municipales entre los insumos a utilizar y clasifican las áreas en condición de amenaza alta por movimientos en masa, inundación y avenidas torrenciales entre las áreas de protección del suelo rural (documento técnico de Fresno, Herveo y Murillo, páginas 105, 116 y 117). La capa entregada rotula 6.534,97 hectáreas —el 13,48 % del ámbito— con amenaza de remoción en masa muy alta, de las cuales 3.786,70 hectáreas corresponden a la Resolución 000044 de 2026 (30,58 % de su ámbito), 2.733,87 a la Resolución 000045 de 2026 (11,20 %) y 14,40 a la Resolución



000052 de 2026 (0,12 %). El anexo de frontera agrícola y análisis ambiental cuantifica 24.211,28 hectáreas de remoción en masa muy alta —el 69,60 % de la frontera agrícola condicionada— y consigna que en mesa de trabajo con CORTOLIMA del 8 de mayo de 2025 se reclasificaron las zonas de amenaza alta de los POMCA a la categoría de restricción, con disenso entre la UPRA y la autoridad ambiental respecto de las cuencas del Guarinó y del Gualí; sin embargo, esa cuantificación no se traslada a los documentos técnicos de soporte ni a sus tablas de exclusiones, y el nivel 2 de determinantes no figura entre los relacionados como analizados en las memorias justificativas. Debe advertirse, además, que la Gobernación del Tolima observó durante la consulta pública, en los tres actos, que el municipio de Líbano —el de mayor superficie declarada, con 13.039,38 hectáreas, el 26,89 % del ámbito— no cuenta con instrumento de ordenamiento territorial vigente por haber sido anulado judicialmente, y preguntó bajo qué criterios se adelantó la etapa de exclusión; el barrido de las tres matrices de respuesta no halla respuesta a esa observación.

En cuanto a las variables socioculturales y económicas —Etapa 4— y la concurrencia sectorial, los tres documentos declaran un criterio por mineral, conforme al cual se excluyen los títulos de materiales de construcción y arcillas y los demás quedan en relación de coexistencia. La lista de los títulos excluidos se publica con su mineral, pero la de los títulos en coexistencia no, de modo que sobre 6.733,93 hectáreas —el 57,54 % del área declarada en Falan— la aplicación del criterio no puede verificarse con la información del expediente. El anexo minero-energético publica un total de 11.110,69 hectáreas que no corresponde a la suma de sus filas, declara treinta y un títulos sobre un universo que el mismo anexo fija en treinta, y mantiene en coexistencia el título IIR-10231, que ampara arcillas, pese a que el criterio declarado ordena excluirlas en cualquiera de sus etapas. La conclusión sobre inexistencia de contratos de hidrocarburos se formuló sin el insumo de señalamiento y localización de contratos, que la tabla de información recibida registra como no allegado, si bien la consulta de control practicada por la UPRA sobre el servicio oficial de la Agencia Nacional de Hidrocarburos corrobora la ausencia de concurrencia a la fecha de la revisión.

En cuanto a la evaluación de aptitud productiva —Etapa 5—, dos de los cuatro criterios declarados no seleccionan en el ámbito: las clases agrológicas I, II y III suman 1.203,76 hectáreas —874,72 en Falan y 329,04 en Líbano, todas de clase III— y el documento de Fresno, Herveo y Murillo declara que no cuenta con suelos de esas clases, de modo que la totalidad de las 29.665 hectáreas que ese documento reporta en la zonificación de aptitud alta A1 para los alimentos prioritarios (tabla 62, página 164) recae sobre suelos de clases distintas, superficie que corresponde a uno solo de los criterios de la etapa y no a su resultado integrado, que el mismo documento cuantifica en 52.907,06 hectáreas (tabla 64, página 169); las figuras de ordenamiento social de la propiedad rural no existen en ninguno de los ocho municipios. La etapa reporta una sola categoría de aptitud —la alta A1— y su resultado abarca el 86,71 % del área municipal en Falan, el 54,99 % en Fresno, Herveo y Murillo y el 66,22 % en Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano (tablas 48, 64 y 59 de los respectivos documentos técnicos, páginas 156,



169 y 190), lo que evidencia una reducida capacidad de selección de los suelos que efectivamente revisten importancia estratégica para la producción de alimentos.

En cuanto al postproceso cartográfico y la zonificación, los tres documentos describen, con texto idéntico, un postproceso de dos reglas. La primera, de filtrado por tamaño, ordena eliminar los polígonos inferiores a 1,56 hectáreas por corresponder al área mínima representable a escala 1:25.000; la revisión constató que la regla no se cumple en ninguna de las tres capas adoptadas, en las que subsisten veinte partes aisladas por debajo del umbral, situadas a distancias de entre 40,5 y 345,5 metros de la parte mayor más próxima, dos de ellas de superficie prácticamente nula. La segunda, de conectividad, expande los polígonos a la «distancia promedio» entre ellos y elimina los aislados, pero no consigna en ninguno de los tres documentos ni en sus anexos el valor de esa distancia, de modo que el paso de la intersección al polígono final no es reproducible con la información publicada. La regla de zonificación, según la cual en caso de traslape se asigna la zona que responda a la figura ambiental más restrictiva, se declara sin que su aplicación quede trazada: en Falan la totalidad del área quedó en zona principal pese a 6.845,37 hectáreas de traslape con áreas importantes para la conservación de las aves y con planes de ordenación y manejo de cuencas, mientras en Herveo la misma regla produjo 480,07 hectáreas de zona compatible, coincidentes con la Reserva Forestal Central de la Ley 2.^a de 1959.

En cuanto al régimen de usos definido por la determinante, los documentos emplean tres categorías —principal, compatible y condicionado— donde el artículo 1 del Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015, prevé cuatro, sin emplear la categoría de uso prohibido; y la definición de uso compatible sitúa fuera del uso principal a las actividades agropecuarias no destinadas a la alimentación humana, entre ellas las plantaciones forestales comerciales y el agroturismo. A ello se suma que la memoria justificativa del acto de Falan documenta que, con posterioridad a la consulta pública, se eliminaron del capítulo 7.1.4 del documento técnico las referencias a «restricciones» o «prohibiciones».

En cuanto a la participación, la consistencia interna y la integridad documental del expediente, la consulta pública de los tres actos recibió 402 comentarios y acogió 24, el 6,0 %; en el acto de Falan, 120 comentarios —el 42,1 %— se contestaron con respuestas literalmente idénticas entre observaciones distintas, y siete no recibieron respuesta de fondo. El artículo 1 del proyecto de Falan sometido a consulta declaraba 11.793,07 hectáreas y el acto expedido declara 11.703,07, con una diferencia de 90,00 hectáreas exactas que el expediente no cuantifica ni motiva, mientras las tres memorias justificativas afirman que los ajustes posteriores a la consulta no afectaron de ninguna manera el área declarada y publicada; un comentario fue recibido catorce días después del cierre de la ventana de consulta y acogido con ajuste del documento técnico. La revisión identificó, además, cuatro diferencias entre totales publicados y el resultado de la operación que los produce, el empleo de más de un juego de áreas municipales en cada documento, con diferencias de hasta 648,80 hectáreas, y seis pasajes del expediente que identifican municipios o departamentos ajenos a los tres actos —entre ellos, secciones del anexo minero-energético tituladas «departamento de Antioquia región Suroeste», una conclusión referida al municipio de



Tenjo, menciones al municipio de Valparaíso y la referencia al «municipio de Falan» en el artículo 3 de los proyectos de las otras dos resoluciones—, de los cuales solo uno fue advertido y corregido. En el mismo sentido, la versión de la memoria justificativa del proyecto de Palocabildo, Villahermosa, Casabianca y Líbano y la memoria justificativa final de Fresno, Herveo y Murillo sitúa esos municipios en la «región suroeste del departamento de Tolima». Los tres actos, por último, fueron publicados como imagen escaneada sin capa de texto, lo que impide su consulta, búsqueda y acceso mediante lectores de pantalla.

En cuanto a las memorias justificativas de las declaratorias, la revisión constató que las tres son sustancialmente el mismo documento, salvo la fecha, los nombres de los municipios, las cifras de la consulta y el párrafo de cierre sobre los ajustes; que diligencian el campo de estudios técnicos con una sola línea y el de impacto económico con la expresión «No se requiere»; que no registran cifra alguna del área declarada, ni por municipio ni en total; y que el barrido de los asuntos examinados en la revisión —parámetro de conectividad, escala de trabajo, amenaza y riesgo, criterio de exclusión del patrimonio, inventario turístico, áreas municipales empleadas, régimen de usos y áreas protegidas— arroja cero ocurrencias en las tres. Lo que no consta en los documentos técnicos y sus anexos no consta, por tanto, en otra pieza del expediente.

En aras de la debida ponderación, debe dejarse igualmente constancia de lo que la revisión verificó y encontró conforme. Las tres fuentes de superficie del ámbito —el articulado de los actos, el campo de superficie de las capas y la medición geométrica en el sistema de referencia oficial EPSG:9377— cierran dentro de 0,03 hectáreas sobre 48.494,47, que equivale a 0,62 partes por millón. El ámbito declarado no concurre con área protegida alguna inscrita en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas –RUNAP–: la superficie de intersección es de 0,00 hectáreas sobre 102 áreas examinadas, y el Parque Nacional Natural Los Nevados dista 5.632,0 metros del ámbito de la Resolución 000044 y 7.882,3 metros del de la Resolución 000045 de 2026, si bien en tres casos —las reservas forestales protectoras regionales La Pradera y El Contento las Palmas y la reserva natural de la sociedad civil La María— el límite del ámbito coincide exactamente con el del área protegida sin que los documentos expliquen esa coincidencia. Las definiciones de uso compatible y condicionado son idénticas en los tres documentos, y la consulta de control sobre el servicio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos corrobora la ausencia de contratos concurrentes. Como lo concluye el propio Documento Técnico de Soporte de revisión, el producto cartográfico final es el componente del expediente que mejor resiste la verificación, y la mayor parte de los hallazgos recae sobre las fases anteriores que lo generaron.

Estas circunstancias, sin constituir por sí mismas una declaración de ilegalidad —juicio que corresponde privativamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo—, sustentan la evaluación administrativa de lo adecuado y proporcionado de mantener las tres determinantes en el ordenamiento en su configuración actual.

3.3. Naturaleza de la decisión: derogatoria de actos generales.



Tratándose de actos administrativos de carácter general, la autoridad competente para expedirlos puede disponer su derogatoria mediante otro acto de la misma naturaleza.

La decisión proyectada no persigue revocar actos administrativos particulares ni modificar situaciones jurídicas individuales y concretas, de modo que no se estructura como revocatoria directa, sino como derogatoria de tres actos de carácter general que declararon una determinante aplicable sobre áreas geográficas determinadas y frente a un conjunto indeterminado de destinatarios. La derogatoria producirá, por tanto, efectos hacia el futuro a partir de la entrada en vigencia del acto que la disponga, sin perjuicio de las garantías de publicidad, participación y motivación que deben observarse en su expedición.

3.4. Juicio estricto de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida.

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. Esta exigencia, de rango legal, incorpora al derecho administrativo el estándar de proporcionalidad que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado como método de control de las medidas que limitan derechos o competencias constitucionales, y opera en un doble sentido: respecto de la medida que se examina —las tres declaratorias vigentes— y respecto de la medida que se proyecta —su derogatoria—.

La intensidad del escrutinio aplicable no es la ordinaria. La declaratoria de una APPA, en su condición de determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía del nivel 2, incide simultáneamente sobre tres ámbitos de relevancia constitucional: la autonomía de las entidades territoriales y la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículos 287, 288 y 313-7 de la Constitución Política); el derecho de propiedad y la libertad de empresa e iniciativa privada en su dimensión de función social y ecológica (artículos 58 y 333 ibidem); y el deber estatal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada (artículos 64 y 65 ibidem). Por esa razón, las tres resoluciones objeto de derogatoria formularon expresamente, en su parte motiva, un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para justificar la declaratoria entonces adoptada, concluyendo que esta constituía «una medida constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada». Corresponde ahora verificar si las premisas sobre las que esos juicios se construyeron se mantienen y si, a la luz de la información y del contexto normativo actualmente disponibles, resulta proporcionado conservar los efectos de los tres actos.

El examen que sigue no constituye un juicio sobre la legalidad originaria de las tres resoluciones —que conservan su presunción de legalidad—, sino la valoración administrativa de oportunidad y conveniencia que el artículo 44 del CPACA impone a la autoridad al decidir sobre la permanencia de sus propios actos generales.

**3.4.1. Finalidad constitucionalmente imperiosa.**

El primer paso del juicio verifica que la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa. En el presente caso esa finalidad es doble y no se discute: de una parte, la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la protección especial de la producción y el acceso a los alimentos (artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025); de otra, la protección del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y de su particular relacionamiento con la tierra (artículo 64 ibidem, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023). Esa finalidad conserva plena vigencia en el norte del Tolima, donde, según la medición FIES 2022 del DANE recogida en los documentos técnicos de soporte, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares oscila, en los ocho municipios comprendidos, entre el 16,8 % de Líbano y el 39,7 % de Murillo.

La derogatoria proyectada no cuestiona ni desplaza esa finalidad. Por el contrario, parte de reconocerla como imperiosa y, precisamente por ello, exige que el instrumento administrativo llamado a realizarla sea idóneo, técnicamente verificable y jurídicamente cierto. Como se expone en el numeral 5 de esta memoria, el deber estatal y convencional de protección del derecho a la alimentación permanece incólume y continúa vinculando a todas las autoridades del sector.

3.4.2. Idoneidad de la medida.

El juicio de idoneidad o adecuación examina si el medio empleado es conducente para alcanzar el fin perseguido, esto es, si contribuye efectivamente a su realización. La Corte Constitucional ha precisado que este examen no se satisface con la mera invocación de una finalidad legítima, sino que exige que exista una relación empírica verificable entre el medio y el fin.

En su configuración actual, el conjunto de las tres declaratorias no satisface plenamente ese estándar, por las siguientes razones:

- La medida protege, en su mayor parte, suelos cuya capacidad productiva no está acreditada. El fin de la figura es preservar los suelos de mayor importancia estratégica para la producción de alimentos. Sin embargo, las clases agrológicas I, II y III representan apenas el 2,48 % del ámbito declarado —1.203,76 de 48.494,47 hectáreas—; en Fresno, Herveo y Murillo no existe superficie alguna de esas clases; las figuras de ordenamiento social de la propiedad rural no existen en ninguno de los ocho municipios; y la etapa de aptitud, que reporta una sola categoría, identificó entre el 54,99 % y el 86,71 % del área municipal como apta, lo que en Palocabildo se tradujo en la declaratoria del 79,73 % de su territorio y en Falan del 64,48 %. Un instrumento que no discrimina entre los suelos estratégicos y el conjunto del área rural no acredita, por sí solo, la relación empírica exigida entre el medio y el fin de protección.
- La medida comprende suelos que el ordenamiento destina a la protección por razones de riesgo. La capa adoptada rotula 6.534,97 hectáreas —el 13,48 % del ámbito— con amenaza de remoción en masa muy alta, de las cuales 3.786,70 corresponden al ámbito de la Resolución 000044 de 2026, el 30,58 % de este, sin que ninguno de los tres actos haya excluido categoría



alguna de amenaza o riesgo y sin que la reclasificación acordada con CORTOLIMA el 8 de mayo de 2025 se haya trasladado a los documentos técnicos de soporte. Orientar hacia la intensificación de la producción de alimentos suelos que las categorías de protección del suelo rural y los principios de la gestión del riesgo de desastres de la Ley 1523 de 2012 orientan a la restricción no es un medio conducente al fin de protección perseguido.

- El procedimiento de identificación no es verificable ni reproducible. El propio expediente califica como preliminares las áreas de partida; la cadena de exclusiones no es reconstruible por un tercero; la regla de filtrado que el método declara con valor numérico no se cumple en las tres capas adoptadas; y la regla de conectividad no consigna el parámetro que la gobierna. Una determinante de superior jerarquía cuyo trazo no puede ser reconstruido a partir de su soporte no permite verificar la relación entre el área delimitada y el fin que persigue.
- Las determinantes concurrentes no fueron incorporadas de manera consistente. La etapa que incorpora las determinantes de niveles 3 a 6 operó sobre el 0,01 % del ámbito; el patrimonio arqueológico identificado no se excluyó con fundamento en un criterio —la ausencia de declaratoria— que no coincide con el régimen legal de esos bienes, y su cruce espacial con el ámbito no se practicó; la determinante de nivel 6 se cerró sin utilizar el inventario turístico allegado, pese a la dinámica de sustitución de usos por efecto del turismo reconocida en Murillo y Líbano; y la aplicación del criterio de coexistencia minera no es verificable sobre el 57,54 % del área declarada en Falan.
- La exclusión de las categorías del suelo rural municipal carece de soporte en el municipio de mayor superficie declarada. Líbano concentra el 26,89 % del ámbito y, según lo observó la Gobernación del Tolima durante la consulta pública sin obtener respuesta, no cuenta con instrumento de ordenamiento territorial vigente por haber sido anulado judicialmente, circunstancia que el expediente no explica en relación con la ejecución de la Etapa 3 en ese municipio.

La conclusión del examen de idoneidad no es que la figura APPA carezca de aptitud para proteger la producción de alimentos —cuestión ajena a esta memoria—, sino que la configuración que adoptan las tres declaratorias del norte del Tolima, construida sobre un modelo común cuyo procedimiento no es verificable y cuyos resultados recaen predominantemente sobre suelos de baja capacidad agrológica y, en parte, de amenaza muy alta, no permite establecer, a la fecha, una relación plenamente verificable entre el instrumento y el fin que persigue. Correlativamente, la derogatoria sí es idónea respecto del objetivo que aquí se persigue: hacer cesar los efectos de un conjunto de instrumentos cuyo soporte no resiste la verificación y habilitar, de resultar procedente, la construcción de uno actualizado y técnicamente verificado.

3.4.3. Necesidad de la medida.

El juicio de necesidad examina si existe un medio alternativo igualmente eficaz para alcanzar el fin y menos lesivo de los bienes constitucionales en tensión. El análisis desarrollado en el numeral



1.4 de esta memoria da cuenta de la evaluación de cinco alternativas: mantener las tres declaratorias; modificarlas parcialmente; expedir actos aclaratorios o correctivos; suspender sus efectos; y derogarlas conjuntamente.

Ninguna de las cuatro primeras alternativas alcanza el objetivo con igual eficacia. El mantenimiento perpetuaría los efectos de un conjunto de delimitaciones expedidas bajo un régimen de coordinación ya sustituido y cuyo procedimiento de identificación no es reproducible. La modificación parcial no resolvería las deficiencias, pues estas recaen sobre fases del proceso de identificación comunes a los tres actos —área de partida, incorporación de determinantes, exclusión de categorías del suelo rural, aptitud, postproceso y zonificación— y no sobre el polígono final; como lo concluye el Documento Técnico de Soporte de revisión, no se atienden de manera integral mediante un ajuste aislado de este. El acto aclaratorio no es procedente porque las circunstancias identificadas no provienen de un error formal susceptible de corrección conforme al artículo 45 del CPACA. Y la suspensión de efectos no constituye una potestad administrativa ordinaria frente a los actos de carácter general, y generaría mayor incertidumbre que la cesación definitiva.

La derogatoria conjunta es, además, la alternativa menos lesiva de los bienes constitucionales concurrentes. Retira del ordenamiento un conjunto de determinantes cuyo soporte técnico no resiste la verificación, restablece la plena operatividad de las competencias municipales de reglamentación del uso del suelo y de las determinantes ambientales de nivel 1 —que conservan su prevalencia y no resultan afectadas—, produce efectos exclusivamente hacia el futuro, respeta los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas —expresamente garantizados por el artículo 6 de cada una de las tres resoluciones— y no impone carga alguna a los administrados. Frente al deber de protección de la producción de alimentos, su incidencia es la menor posible, en tanto conserva intactos la habilitación legal del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y la totalidad de los demás instrumentos de protección del suelo rural agropecuario vigentes en el territorio, como la Ley 388 de 1997, las categorías de protección del suelo rural del Decreto 1077 de 2015, las determinantes ambientales de CORTOLIMA y los POT, PBOT y EOT que se encuentren vigentes.

3.4.4. Proporcionalidad en sentido estricto.

El último paso del juicio pondera los beneficios que la medida reporta frente a los sacrificios que impone. La ponderación debe realizarse en ambos sentidos.

De una parte, conservar las tres declaratorias en su configuración actual reporta un beneficio que, sin ser inexistente, se encuentra limitado por la falta de verificabilidad de su procedimiento de identificación, por la baja proporción de suelos de alta capacidad agrológica comprendidos en el ámbito y por la desactualización frente al régimen de coordinación institucional vigente. Frente a ese beneficio, el sacrificio es considerable: una limitación de superior jerarquía sobre 48.494,47 hectáreas que restringe el margen de decisión de los concejos municipales de ocho municipios sobre los usos del suelo —con especial intensidad en Palocabildo y Falan, donde comprende el



79,73 % y el 64,48 % del territorio municipal— y que se proyecta sobre las decisiones de propietarios, poseedores y productores de una región cuya vocación agropecuaria, cafetera y campesina es reconocida.

De otra parte, el sacrificio que comporta la derogatoria es reducido, por tres razones. Primera, porque el suelo rural agropecuario de la región continúa amparado por las determinantes ambientales de nivel 1 que define CORTOLIMA, por las categorías de protección del suelo rural del Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015, por los instrumentos municipales de ordenamiento territorial y por las normas agrarias y ambientales aplicables. Segunda, porque la certeza técnica de la protección que se retira es, según se ha expuesto, limitada, de modo que el sacrificio real de protección efectiva es menor que el aparente. Y tercera, porque la medida no clausura la protección: conserva íntegra la competencia del Ministerio para adoptar, sobre la base de un soporte técnico verificable y coordinado bajo el régimen del Decreto 381 de 2026, una nueva medida si resultare procedente.

Ponderados unos y otros, los beneficios de la derogatoria —recuperación de la certeza jurídica sobre el uso del suelo en ocho municipios, restablecimiento de la plena operatividad de las competencias territoriales y ambientales, eliminación de un conjunto de restricciones cuyo soporte no resiste la verificación y habilitación de un ejercicio técnico verificable y actualizado— superan el costo que representa la cesación de instrumentos cuya consistencia técnica y actualización normativa no han sido acreditadas.

3.4.5. Conclusión del juicio.

En consideración a la intensidad de los efectos jurídicos que comporta una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía, los elementos identificados justifican la evaluación de la permanencia de las tres declaratorias y sustentan la decisión de hacer cesar sus efectos hacia el futuro. La decisión proyectada es, conforme al artículo 44 del CPACA, adecuada a los fines de la norma que autoriza la declaratoria —la protección del derecho humano a la alimentación mediante instrumentos técnicamente sólidos y normativamente coordinados— y proporcional a los hechos que le sirven de causa, consignados en los numerales 1.1 y 3.2 de esta memoria.

3.5. Componente étnico y consulta previa.

El análisis del componente étnico parte de la información que obra en los documentos técnicos de soporte de las tres declaratorias. De acuerdo con los datos del DANE recogidos en ellos, en la región del corredor norte del Tolima predomina la población que no se autorreconoce como parte de algún grupo étnico: solo el 0,06 % de la población se autorreconoce como indígena y el 0,11 % como negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana. Se trata, sin embargo, de información demográfica de carácter general sobre la composición poblacional, que no equivale a la existencia de territorios colectivos formalizados —resguardos indígenas constituidos o tierras tituladas a consejos comunitarios de comunidades negras— dentro del ámbito específico



declarado como APPA, única circunstancia que, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita a continuación, activa el derecho fundamental a la consulta previa.

Los documentos técnicos de soporte dan cuenta de que la UPRA solicitó a los municipios, entre otros insumos, la «información sobre territorios étnicos», y ninguno de ellos registra resguardos indígenas, consejos comunitarios, zonas de reserva campesina constituidas ni territorios campesinos agroalimentarios dentro del ámbito declarado. La única figura de la tipología étnico-cultural que registra el expediente corresponde a 15,03 hectáreas de frontera agrícola «condicionada – habilitada para APPA (étnico-cultural)» en el municipio de Falan (tabla 38, página 141, del documento técnico de soporte de esa declaratoria), categoría que el propio documento asocia a las zonas de minería especial y remite al anexo minero-energético. Esa superficie coincide con el Área de Reserva Especial minera ARE-TGD-08002X —arenas y arenas arcillosas, en etapa de explotación—, que fue excluida del ámbito en la Etapa 4 del modelo (tabla 42, página 146, del mismo documento), de modo que no forma parte del área declarada; se trata, además, de una figura propia de la minería tradicional regulada por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, que no equivale a un territorio colectivo étnico formalizado. El anexo minero-energético condiciona, por su parte, el criterio aplicable a las zonas mineras indígenas y de comunidades negras a que la autoridad minera manifieste el envío de la información, sin que el anexo registre que esa verificación se haya practicado.

En materia de patrimonio cultural, los documentos técnicos consignan que la información del Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– fue discutida en mesas técnicas con esa entidad, sin que se hubiera identificado área arqueológica protegida formalmente constituida que se superponga con el ámbito declarado.

Con todo, ninguna de las tres resoluciones objeto del presente proyecto, ni los documentos técnicos de soporte, ni las memorias justificativas disponibles, dan cuenta de un pronunciamiento expreso de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o improcedencia de la consulta previa respecto de las declaratorias de APPA en el norte del Tolima, ni de una comunicación dirigida a esa entidad sobre la materia, ni de trámite consultivo alguno surtido con comunidades étnicas. Esa circunstancia se consigna como una ausencia documental dentro del alcance de verificación de la presente memoria, y no como una afirmación sobre la existencia del hecho, pues conforme al Decreto 2353 de 2019 y a las Directivas Presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020, la determinación sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa corresponde privativamente a esa autoridad y no puede sustituirse por la valoración propia de la administración ni suplirse mediante un ejercicio cartográfico, por técnicamente riguroso que este sea.

En consecuencia, cualquier nuevo proceso de identificación y declaratoria de APPA en la región norte del departamento del Tolima deberá iniciarse con la solicitud de determinación de procedencia y oportunidad de la consulta previa ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, acompañada del proyecto normativo, de la memoria



justificativa y del formato correspondiente debidamente diligenciado, y, de resultar procedente, con el agotamiento del respectivo proceso consultivo.

Finalmente, la decisión proyectada no requiere, en sí misma, el agotamiento de un proceso de consulta previa. La derogatoria no impone medidas, restricciones ni intervenciones sobre territorios de comunidades étnicas; por el contrario, retira del ordenamiento un conjunto de determinantes respecto de cuyo ámbito el expediente no documenta superposición con territorios étnicos formalizados, de modo que no se configura una afectación directa, específica y diferenciada en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, y de la jurisprudencia constitucional sobre la materia —sentencias SU-039 de 1997, C-030 de 2008, C-175 de 2009, T-129 de 2011 y SU-123 de 2018, entre otras, que precisan el criterio de afectación directa como presupuesto de la consulta previa—. Ello sin perjuicio del deber de comunicar la decisión al Ministerio del Interior para lo de su competencia y de que, si el Ministerio lo estima pertinente en garantía de la seguridad jurídica, se eleve la consulta correspondiente ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

3.6. Autonomía territorial, competencias ambientales y compatibilidad constitucional.

Ninguno de los mandatos contenidos en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política resulta afectado por la decisión. Retirar las tres declaratorias concretas de APPA deja intactos el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, el deber estatal de avanzar progresivamente en la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada y la obligación de proteger de manera especial la producción y el acceso a los alimentos. Igualmente intacta permanece la habilitación legal del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, cuya presunción de constitucionalidad se mantiene mientras la Corte Constitucional no decida de fondo el expediente D-16118.

La decisión ha de leerse, asimismo, en armonía con los artículos 1, 287, 288 y 311 superiores y con los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad desarrollados por la Corte Constitucional en las sentencias C-520 de 1994, C-535 de 1996 y C-149 de 2010, invocadas en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria. Las determinantes de ordenamiento territorial son vinculantes y prevalecen dentro de los ámbitos que la Constitución y la ley les señalan; esa prevalencia, sin embargo, no sustituye ni desplaza las competencias que el ordenamiento atribuye a los municipios en materia de ordenamiento territorial y, en particular, la que el numeral 7 del artículo 313 de la Carta confiere a los concejos para reglamentar los usos del suelo, competencia cuya plena operatividad se restablece con la derogatoria.

La derogatoria deja igualmente incólumes las restantes determinantes de superior jerarquía, señaladamente las determinantes ambientales de nivel 1 que define CORTOLIMA en ejercicio



de las funciones del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el régimen de la Reserva Forestal Central de la Ley 2.^a de 1959 y el de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como las normas ambientales, rurales, territoriales y urbanísticas que continúen vigentes y resulten aplicables en los municipios objeto de las declaratorias. Tampoco afecta los derechos adquiridos ni las situaciones jurídicas consolidadas —cuya garantía consagraba el artículo 6 de cada una de las tres resoluciones— ni incide sobre los títulos mineros, contratos y licencias vigentes, sometidos todos ellos a su propio régimen legal.

3.7. Aspectos procedimentales.

En el plano procedimental, la expedición del acto queda sometida a las exigencias propias de los actos administrativos de carácter general. Entre ellas ocupa lugar principal la del numeral 8 del artículo 8 del CPACA, conforme a la cual las autoridades han de mantener a disposición de cualquier persona los proyectos específicos de regulación y la información que les sirve de fundamento, de modo que puedan recogerse opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, sin que ello menoscabe la autonomía de la autoridad para adoptar la decisión que demande el interés general.

Concurren asimismo las reglas de técnica normativa, publicidad y participación que el Decreto 1081 de 2015 prevé para los proyectos de regulación de carácter general, entre las cuales figuran el deber de acompañar el proyecto de la correspondiente memoria justificativa y el de conservar, como antecedentes administrativos, los documentos técnicos que sustentan la decisión, las constancias de publicación y las observaciones recogidas durante la participación ciudadana. En cumplimiento de lo anterior, el proyecto se publicará en el Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP– durante 07 días de octubre al 22 de octubre de 2026], acompañado del Documento Técnico de Soporte de revisión y de esta memoria justificativa. En atención a lo advertido en el numeral 3.2 sobre la forma de publicación de las resoluciones derogadas, el proyecto, sus soportes y el acto que finalmente se expida deberán publicarse en formato con capa de texto, consultable y accesible, en armonía con la Ley 1712 de 2014.

Una vez expedida, la resolución deberá publicarse en el Diario Oficial como presupuesto de su eficacia y oponibilidad, y comunicarse a la Gobernación del Tolima, a las alcaldías de Casabianca, Falan, Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa, a CORTOLIMA, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y a las demás entidades competentes conforme al parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, para efectos de la actualización de los sistemas de información territorial y del retiro del servicio publicado en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria –SIPRA–.



En conclusión, no se advierte impedimento constitucional o legal para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural derogue las tres resoluciones identificadas en el numeral 1.1. 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.

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 tres resoluciones mediante las cuales se declararon Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en el norte del departamento del Tolima.

La revisión tuvo su eje principalmente en 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, los deberes estatales de protección de la producción y el acceso a los alimentos y el derecho fundamental a la consulta previa. 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.

Se debe tener en cuenta el proceso de constitucionalidad radicado bajo el expediente D-16118, dirigido contra un aparte del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, esto es, la norma que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e incorporó las APPA al nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial —el mismo fundamento legal invocado por las tres resoluciones objeto de este proyecto—. La demanda fue presentada por el ciudadano Sebastián Rangel Salazar, con cargo centrado en la presunta violación del principio de autonomía territorial, por atribuir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural competencias que, según el demandante, corresponden constitucionalmente a los municipios en materia de ordenamiento territorial.

Mediante el Auto 1411 del 4 de septiembre de 2025 (M.P. Natalia Ángel Cabo), la Corte Constitucional convocó audiencia pública para el 29 de septiembre de 2025, con el propósito de profundizar en el contenido y alcance de las APPA, el ordenamiento territorial y la planificación agropecuaria, la tensión entre autonomía territorial y cohesión estatal, y la protección del derecho humano a la alimentación. En el trámite del proceso, la Procuraduría General de la Nación rindió concepto solicitando a la Corte declarar inexecutable el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por estimar que la norma desconoce la autonomía de los municipios y las atribuciones de los concejos municipales en materia de ordenamiento de su territorio. Se trata, sin embargo, de un auto de trámite y de un concepto del Ministerio Público que no vincula a la Corte: ninguno de los



dos resuelve de fondo sobre la constitucionalidad de las APPA, ni sobre las resoluciones que las han declarado, ni sobre la competencia administrativa para derogar los actos generales que las establecen.

De confirmarse una eventual declaratoria de inexequibilidad del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, dicha circunstancia reforzaría, aunque no sería condición necesaria de ella, la procedencia de la derogatoria aquí proyectada, en tanto la pérdida de vigencia del fundamento legal habilitante de la figura APPA determinaría, por vía de consecuencia, la pérdida de sustento normativo de las declaratorias fundadas en él.

Se revisó igualmente el auto del 17 de enero de 2025 proferido por el Consejo de Estado dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00, citado expresamente por las tres resoluciones objeto de este proyecto, en el que, respecto del acto administrativo que identificó la Zona de Protección para la Producción de Alimentos de Sabana Centro, se precisó que este tipo de resolución no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna y no afecta en manera alguna el ordenamiento territorial de los municipios. Ese criterio resulta pertinente para delimitar el alcance del proyecto, en cuanto confirma que la Resolución 352 de 2024, de naturaleza preliminar e indicativa, no resulta afectada por la derogatoria de las declaratorias que le siguieron.

La jurisprudencia constitucional examinada —sentencias C-520 de 1994, C-535 de 1996, C-149 de 2010, C-644 de 2012 y C-138 de 2020, invocadas en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria— que reconoce que la autonomía territorial y las competencias de los municipios 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. De dicha jurisprudencia no se deriva, sin embargo, una obligación de conservar indefinidamente una declaratoria de APPA cuando la autoridad competente, a partir de una revisión de oportunidad y conveniencia, concluye que debe retirar hacia el futuro sus efectos en la configuración vigente.

También se revisaron los criterios relativos a la diferencia entre validez y eficacia de los actos administrativos generales y a la revocatoria directa de los actos administrativos, en los mismos términos desarrollados por la Sala de Consulta y Servicio Civil y por la Sección Primera del Consejo de Estado en los precedentes que sirvieron de referente a las memorias justificativas de las derogatorias de Sabana Centro, sur de La Guajira, Córdoba y suroeste de Antioquia, conforme a los cuales un acto administrativo general derogado conserva su presunción de legalidad, sin perjuicio del control judicial que corresponda sobre él, y la derogatoria no constituye una declaración sobre la legalidad o ilegalidad originaria del acto derogado.

En materia étnica, se examinaron los pronunciamientos relativos al derecho fundamental a la consulta previa, en particular las sentencias SU-039 de 1997, C-030 de 2008, C-175 de 2009, T-



129 de 2011 y SU-123 de 2018, que precisan el criterio de afectación directa. De esa línea no se deriva exigencia alguna de consulta previa para la decisión de derogatoria, en tanto esta no impone medidas ni cargas sobre territorios étnicos.

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; v) no formular un juicio sobre la legalidad originaria de las resoluciones derogadas ni afectar las competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y vi) incorporar, antes de su expedición definitiva, el resultado actualizado del expediente D-16118 ante la Corte Constitucional.

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

La derogatoria de las tres resoluciones identificadas en el numeral 1.1 resulta compatible con los instrumentos internacionales relevantes para la protección del derecho humano a la alimentación, la producción de alimentos, el desarrollo rural, los derechos del campesinado y los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

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, y exige a los Estados adoptar medidas apropiadas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos. La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa el contenido de ese derecho en términos de disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y adecuación —estándar invocado expresamente en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria—.

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, las medidas adecuadas para avanzar en la garantía efectiva del derecho a la alimentación. La derogatoria proyectada no supone el abandono ni la disminución de las obligaciones estatales derivadas del PIDESC, obligaciones que resultan exigentes en una región en la que, según la medición FIES 2022 del DANE, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave alcanza hasta el 39,7 % de los hogares en algunos de sus municipios. La medida se circunscribe a retirar hacia el futuro tres actos específicos cuya permanencia, en su



configuración técnica actual y bajo un régimen de coordinación sustituido, aconseja su revisión integral.

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. La derogatoria tampoco desconoce estas obligaciones, pues se limita a retirar tres declaratorias determinadas y no elimina el marco constitucional y legal destinado a la protección de la producción alimentaria.

En tercer lugar, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, exige consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente. Como se expuso en el numeral 3.5, la derogatoria no configura una afectación directa en los términos del Convenio, en tanto no impone medidas sobre territorios étnicos.

En cuarto 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 28 de septiembre de 2018 —invocada también en la parte motiva de las tres resoluciones—, 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. Sin perjuicio de su naturaleza declarativa y no convencional, estos criterios son compatibles con la decisión proyectada, en tanto la revisión atiende a la correspondencia entre la configuración territorial de las determinantes y las actividades productivas presentes en los municipios involucrados, incluidas las de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria.

Finalmente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada mediante la Ley 164 de 1994, el Acuerdo de París, aprobado mediante la Ley 1844 de 2017, y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, aprobada mediante la Ley 461 de 1998 —invocadas en la parte motiva de las resoluciones objeto de derogatoria—, reconocen la importancia de los sistemas agroalimentarios como componente de la resiliencia climática. Estos instrumentos refuerzan la exigencia de que los ejercicios de planificación del suelo rural en el norte del Tolima incorporen información actualizada y técnicamente verificada —en especial, la relativa a la amenaza por movimientos en masa que caracteriza a la vertiente oriental de la cordillera Central—, exigencia que la revisión aquí proyectada busca precisamente satisfacer.

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, comunidades, entidades territoriales y demás grupos interesados, en concordancia con las garantías previstas en el ordenamiento jurídico interno.

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

No se identifica un impacto directo negativo sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación. La derogatoria no adopta regulación ambiental, no modifica los niveles de protección existentes ni altera la vigencia de las determinantes ambientales de nivel 1 que define CORTOLIMA, las cuales prevalecen sobre las determinantes de nivel 2 y conservan plena aplicación en el territorio.

En cuanto a las áreas protegidas, el Documento Técnico de Soporte de revisión verificó, sobre el geoservicio del RUNAP de Parques Nacionales Naturales consultado el 30 de septiembre de 2026, que el ámbito declarado no concurre con ninguna de las 102 áreas protegidas examinadas en las ventanas de consulta de los tres actos, y que el Parque Nacional Natural Los Nevados, en cuya jurisdicción se encuentran Murillo, Casabianca, Herveo y Villahermosa, dista más de cinco kilómetros del polígono más próximo. La frontera agrícola condicionada del ámbito está determinada por los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Gualí, Lagunilla, Guarín y Recio y Venadillo, por áreas importantes para la conservación de las aves y por la Reserva Forestal Central de la Ley 2.^a de 1959, figuras cuyo régimen permanece inalterado.

En cuanto al patrimonio cultural, los documentos técnicos de soporte registran sitios arqueológicos identificados ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– en el ámbito —treinta y ocho, según el anexo de patrimonio, que deja pendiente su cruce espacial con el área declarada— y, en Falan, el conjunto patrimonial de las Ruinas de las Reales Minas de Santa Ana, reconocido y protegido por los Decretos Municipales 076 del 27 de octubre de 2017 y 136 del 29 de diciembre de 2020 y por la Resolución 225 de 2020, e inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Honda con miras a su futura inclusión en la lista indicativa de candidatos a bien de interés cultural y a la elaboración de un plan especial de manejo y protección (documento técnico de Falan, páginas 84 y 85). El Esquema de Ordenamiento Territorial de Falan, adoptado mediante el Acuerdo 016 de 2019, clasifica ese conjunto como suelo de protección con usos limitados al ecoturismo, el turismo contemplativo y de aventura, la preservación y la restauración. El mismo documento técnico cita en otro pasaje el acto municipal de 2020 como «decreto 139 de 2020», en lugar del Decreto 136 de 2020, inconsistencia que se suma a la doble cuantificación de la exclusión. Los vestigios arqueológicos no fueron excluidos de las APPA por carecer de declaratoria, criterio que, como se expuso en el numeral 3.2, no coincide con el régimen legal de esos bienes; el conjunto de las Ruinas de las Reales Minas de Santa Ana sí fue excluido, aunque cuantificado con dos cifras distintas dentro



del mismo documento técnico. No se identificó área arqueológica protegida formalmente constituida que se superponga con el ámbito declarado.

La derogatoria no incide, en todo caso, sobre el régimen de protección del patrimonio arqueológico, que es autónomo, de superior jerarquía y se rige por la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y por la Parte VI del Decreto 1080 de 2015, modificada por el Decreto 138 de 2019, ni sobre el régimen de protección que las autoridades municipales han establecido para el patrimonio cultural de su ámbito. Tampoco altera las obligaciones de los ejecutores de obras públicas o privadas en materia de arqueología preventiva.

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 de CORTOLIMA, a los planes de ordenación y manejo de las cuencas de los ríos Gualí, Lagunilla, Guarín y Recio y Venadillo, al régimen de la Reserva Forestal Central de la Ley 2.^a de 1959, a las demás figuras de conservación ambiental presentes en el territorio, a la zonificación de amenaza y riesgo que adopten las autoridades competentes conforme a la Ley 1523 de 2012, a los instrumentos de ordenamiento territorial municipal y a las autorizaciones y licencias 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.

Tampoco genera obligaciones indemnizatorias, en tanto la derogatoria produce efectos hacia el futuro, no afecta derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas y no impone restricción alguna a los administrados. Por el contrario, al retirar del ordenamiento un conjunto de determinantes cuya aplicación generó, según las propias resoluciones, la necesidad de que los ocho municipios adelantaran procesos de revisión y ajuste de sus instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT), la derogatoria libera a las administraciones municipales de esos costos administrativos ordinarios asociados a la incorporación de la determinante, sin perjuicio de los que eventualmente se generen si, tras el ejercicio de revisión técnica, se profiere una nueva declaratoria. Se deja constancia, adicionalmente, de que las memorias justificativas de las declaratorias diligenciaron el campo de impacto económico con la



expresión «No se requiere», y de que, ante la observación formulada por dos entidades durante la consulta pública sobre la ausencia de estudio de impacto económico, las respuestas consignaron que la identificación de las APPA no parte de dicho estudio.

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 antecedente del proyecto se relacionan los documentos técnicos de soporte elaborados por la UPRA en el año 2025 que sustentaron cada una de las tres declaratorias, a saber: “Documento técnico de soporte. Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Fresno, Herveo y Murillo - Tolima”; “Documento técnico de soporte. Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima”; y “Documento técnico de soporte. Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de alimentos, municipio de Falan - Tolima” (Versión 1, octubre de 2025,), junto con los anexos regionales de frontera agrícola y análisis ambiental, minero-energético, y de análisis de determinantes de patrimonio, turismo e infraestructura del departamento del Tolima.

Como soporte técnico principal y específico de la presente memoria se incorpora el Documento Técnico de Soporte “Revisión técnica de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en el norte del departamento del Tolima. Resoluciones 000052, 000044 y 000045 de 2026”, elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Versión 1, 19 de septiembre de, 2026, que examinó diecisiete asuntos técnicos sobre los tres documentos técnicos de soporte, sus anexos regionales, los actos administrativos, las memorias justificativas, las comunicaciones del trámite y las tres capas vectoriales del anexo cartográfico, contrastados con los servicios oficiales de datos de Parques Nacionales Naturales y de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, e incorporó la copia ampliada del expediente recibida el 2 de octubre de 2026; junto con sus anexos: Anexo A, matriz de trazabilidad; Anexo B, parámetros de reproducción de las mediciones; Anexo C, inventario de fuentes; y Anexo D, normativa citada, siguiendo la estructura documental empleada en los ejercicios de revisión de Sabana Centro, sur de La Guajira, Córdoba y suroeste de Antioquia.

Constituyen igualmente antecedentes administrativos del proyecto los expedientes completos de los tres procesos de declaratoria, incluida la Resolución 352 de 2024 de identificación de la ZPPA del corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima.

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

Los hallazgos que sustentan esta memoria fueron obtenidos del Documento Técnico de Soporte “Revisión técnica de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en el norte del departamento del Tolima” (UPRA, Versión 1, 19 de septiembre de 2026, que desarrolla diecisiete asuntos técnicos sobre escala de trabajo y generalización cartográfica, incorporación de las determinantes de ordenamiento territorial, tratamiento de la amenaza y el riesgo, determinante de nivel 6 y oferta turística, concurrencia con actividades extractivas, criterios de aptitud productiva, zonificación, consistencia interna de las cifras, trazabilidad del procedimiento, forma de publicación de los actos, régimen de usos, integridad documental, concurrencia con áreas protegidas, participación ciudadana, trazabilidad del procesamiento cartográfico, elementos de otros expedientes y contenido de las memorias justificativas, en los numerales 1.1, 3.2, 3.4, 3.5 y 6.

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)	N/A
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)	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	N/A
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	N/A



Aprobó:

JAIRO ALONSO MESA GUERRA

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

JOSÉ LEONIDAS TOBÓN TORREGOSA

Viceministro de Desarrollo Rural

SIMÓN DIAZ GRANADOS

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jairo Alonso Mesa Guerra Director de ordenamiento social de la propiedad y uso productivo del suelo

Revisó: Simón Díaz granados – Jefe Oficina Jurídica

Aprobó: José Leónidas Tobón Torregosa Viceministro de desarrollo rural