

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
DESARROLLO RURAL

RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 000045 DE 2026

(febrero 12)

por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Libano y Villahermosa, en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 208 de la Constitución Política de 1991, 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, los numerales 2, 3, y 25 del artículo 6º del Decreto número 1985 de 2013, el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y,

CONSIDERANDO:

Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 16 diciembre 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución número 2200 A (XXI), en su artículo 11 consagra que los Estados parte tomarán medidas apropiadas, así como las más inmediatas y urgentes para asegurar la efectividad del derecho humano a la alimentación.

Que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General número 12, ha establecido que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos adecuados o a los medios para obtenerlos. Este estándar impone a los Estados la obligación de adoptar medidas para prevenir que actores públicos o privados priven a las personas de dicho derecho, así como para garantizar el acceso y la utilización de los recursos y medios necesarios para asegurar sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. En esa medida, los alimentos deben ser suficientes, accesibles, estables y duraderos, entre otros requisitos.

Que el literal e) del numeral 1 del artículo 4º de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, ratificada por Colombia mediante la Ley 164 de 1994, dispone que los Estados deben cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático y elaborar planes para la ordenación de la agricultura, así como para la protección y rehabilitación de los lugares que puedan ser afectados por la sequía y la desertificación.

Que la Estrategia sobre el Cambio Climático 2022-2031 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) propone que los sistemas agroalimentarios ocupen una posición destacada como solución climática.

Que la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación de 1994, aprobada por Colombia mediante Ley 461 de 1998, establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas integradas y coordinadas para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, mediante estrategias que promuevan el manejo sostenible de los recursos del suelo, el agua y la vegetación, en particular en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas.

Que el Acuerdo de París sobre Cambio Climático de 2015, aprobado por Colombia mediante Ley 1844 de 2017, compromete a los Estados Parte a implementar acciones orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y fortalecer la resiliencia frente al cambio climático, mediante estrategias sostenibles de uso del suelo, manejo forestal y seguridad alimentaria.

Que el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 identifica que los métodos que pueden generar crisis alimentarias incluyen bloqueos, la privación de agua, la destrucción del sistema alimentario y la destrucción general de infraestructura civil, así:

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

Que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada el 28 de septiembre de 2018, establece en su artículo 2º que:

“1. Los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración

que no puedan garantizarse de forma inmediata. 2. Al aplicar la presente Declaración se prestará una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en especial las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación (...).”

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, dispone que:

“El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individua/es y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos”.

Que el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, establece que:

“El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional (...).”

Que el artículo 80 de la Constitución Política establece la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales y desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Así mismo, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para asegurar el cumplimiento adecuado de los fines del Estado.

Que el numeral 7 del artículo 313 de la Carta Política dispone que las autoridades locales están facultadas para establecer reglas y límites para la definición de los usos del suelo “dentro de los límites que fije la ley”.

Que los artículos 178 y 179 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales) disponen que los suelos agrícolas deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos, y que su aprovechamiento debe efectuarse como forma de mantener su integridad física y su capacidad productora.

Que, con arreglo al artículo 1º de la Ley 12 de 1982, la Zona de Reserva Agrícola se definió como el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal. En ella se busca ordenar, regular y orientar las acciones del sector público como las actividades del sector privado, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y asegurar el aprovechamiento de los recursos del territorio de acuerdo con sus propias aptitudes.

Que la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero), cuyo objeto es desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, tiene por finalidad proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Dicha ley establece, entre sus propósitos, la especial protección a la producción de alimentos, la promoción y desarrollo del sistema agroalimentario nacional, así como la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector (numerales 1, 3 y 11 del artículo 1º).

Que, en la sentencia C-520 de 1994, la Corte Constitucional precisó que la autonomía de las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de república unitaria.

Que la Corte Constitucional, en la sentencia C-535 de 1996, en lo que respecta a la autonomía de las entidades territoriales, señaló que:

“Como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la

autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario. (...) El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”. (Destacado propio).

Que, en este sentido, es necesario reconocer la existencia de principios de origen constitucional que regulan la relación entre la supremacía del Estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales, conformidad a lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-149 de 2010, en los siguientes términos:

“Principio de concurrencia: *aquel que reconoce, “en determinadas materias, [que] la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. (...) Principio de coordinación:* *“tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (...) Principio de subsidiariedad:* *“corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias: Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades (...)”.* (Destacado propio).

Que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la búsqueda del equilibrio y armonización entre estos principios debe contemplar que el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deben seguirse en todo el territorio nacional; mientras que el núcleo esencial del principio de autonomía exige salvaguardar algún espacio de decisión para las autoridades territoriales.

Que, mediante el Decreto Ley 4145 de 2011, se creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), cuyo objeto es orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios y, para tal fin, ejerce, entre otras, la siguiente función:

“Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas para ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial”.

Que, por su parte, el Decreto número 3600 de 2007, compilado en el Decreto número 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio), con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, estableció que, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán cumplir con las determinantes que se desarrollan en dicho decreto (artículo 2.2.2.2.1.1 y siguientes). Estas determinantes constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Así mismo, este marco normativo incorporó, dentro las categorías de protección en suelo rural, aquellas destinadas a la producción agrícola, ganadera y a la explotación de recursos naturales, comprendiendo los terrenos que deben mantenerse y preservarse por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

Que, en regla con lo anterior, la Corte Constitucional se pronunció frente a las determinantes de superior jerarquía, en la sentencia C-138 de 2020, en los siguientes términos:

“(…) la reglamentación de los usos del suelo está sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas Jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local. En dicha norma legal, se encuentran enunciados algunos de dichos determinantes, sin que la lista sea taxativa: los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. Igualmente, constituyen determinantes de los POT, los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural, adoptados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (...)”. (Destacado propio).

Que, en ese orden, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecer la zonificación y restricciones de uso de las APPA, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios, distritos, departamentos, actores públicos y privados los tengan en cuenta en la implementación de proyectos, obras o actividades en territorio. Estas áreas deberán mantener sus características y condiciones naturales para las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas a lo largo del tiempo evitando su artificialización. Las restricciones de uso se entienden como parámetros y lineamientos que deben armonizarse con el establecimiento del régimen de usos del suelo que se circunscribe a la autonomía de las entidades territoriales.

Que la Resolución número 464 de 2017, mediante la cual este Ministerio adoptó los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), reconoce que la promoción de la agricultura familiar es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria. En consecuencia, dispone que se debe apoyar a los pequeños agricultores, facilitando su acceso a tierras, suministros agrícolas, capacitación técnica y mercados justos para vender sus productos, así como el reconocimiento de las diversas territorialidades campesinas existentes. En desarrollo de lo anterior, la Resolución número 0095 de 2021 modificó los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Resolución número 464 de 2017, estableciendo lineamientos adicionales en materia de política pública para la ACFC.

Que la Resolución número 00175 de 2024 modificó las resoluciones previamente mencionadas y adoptó oficialmente la denominación “Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC)”, incorporando de manera expresa el término “étnica” en toda la normatividad y los documentos relacionados con esta política pública. Esta inclusión reconoce la diversidad cultural y los sistemas productivos propios de los pueblos étnicos, sin perjuicio de los demás niveles, escalas y tipos de producción presentes en el territorio.

Que el artículo 1° de la Resolución número 261 de 2018, por la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, determinó que la Frontera Agrícola Nacional opera como “el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley”.

Que, mediante la Resolución número 000027 de enero de 2026, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declaró el Año de la Justicia Agraria con el objetivo de coordinar la concurrencia efectiva de planes y programas del sector agricultura y desarrollo rural que propendan y faciliten la garantía del derecho a la justicia de las poblaciones campesinas y étnicamente diferenciadas, así como la adopción de decisiones administrativas en plazo razonable, en sede de la Autoridad Nacional de Tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y las demás entidades adscritas y vinculadas o que administren recursos públicos del sector agricultura y desarrollo rural.

Que, en garantía del debido proceso, la declaratoria de las APPA se desarrolla en el marco de lo establecido por la Ley 1437 de 2011 o aquella que la modifique o sustituya.

Que la Directiva 004 del 20 de febrero de 2020 de la Procuraduría General de la Nación insta a las Gobernaciones, Asambleas Departamentales, Alcaldías Municipales y Distritales, Concejos Municipales y Distritales, a dar estricta aplicación a lo previsto por la legislación agraria y ambiental para la protección, conservación y restauración del suelo rural agropecuario y de conservación.

Que la Ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida”, establece como uno de sus ejes de transformación el derecho humano a la alimentación, cuya garantía es esencial para avanzar hacia la visión de Colombia como potencia mundial de la vida. Este derecho exige que, de manera sostenible ambientalmente, todas las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y saludable que les permita llevar una vida sana. Para su materialización, la ley prevé diversos mecanismos, entre ellos los contenidos en los artículos 32 y 359 de la referida norma.

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se incluyeron como determinantes de superior jerarquía, en el nivel 2, las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, particularmente aquellas incluidas en las APPA. Dicho artículo establece, en su parágrafo primero, que la delimitación geográfica de las determinantes de ordenamiento territorial, con su respectiva zonificación y restricciones de uso, corresponde a las entidades competentes para su declaratoria.

Que, como ejercicio previo a la declaratoria de las APPA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la Resolución número 352 de 9 de diciembre de 2024, identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), en los municipios de Libano, Murillo, Falan, Herveo, Villahermosa, Casabianca, Palocabildo y Fresno que conforman el corredor agropecuario cordillera norte del departamento del Tolima, tomando como referencia-técnica el documento metodológico de UPRA (2024) y sus anexos.

Que la ZPPA identificada no constituye una determinante de ordenamiento territorial, sino que establece el área objeto de estudio en la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA evaluarán en forma detallada la procedencia de una eventual

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

Que, una vez identificada la ZPPA en el departamento del Tolima, se inició el procedimiento de identificación y declaratoria de las APPA. En garantía del principio de participación, se adelantaron jornadas de coordinación, diálogo social y difusión con la entidad territorial, y otros actores territoriales, en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa en el departamento del Tolima, orientadas a abordar la declaratoria de APPA como determinante de ordenamiento territorial.

Que, en virtud de los principios de colaboración y coordinación que debe existir entre las entidades públicas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tuvo interlocución con diferentes sectores encargados de reglamentar las diferentes determinantes de ordenamiento territorial. Esta trazabilidad se encuentra enmarcada en el documento técnico de soporte que identifica las APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa en el departamento del Tolima, que se anexa a la presente resolución.

Que, con la declaratoria de las APPA para los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, de la región norte del departamento de Tolima, la zona preliminar e indicativa identificada en la Resolución número 352 de 2024 quedará sin efectos en lo que respecta a estos dos municipios, en tanto será acotada por la delimitación definitiva establecida mediante el presente acto administrativo.

Que la UPRA, en ejercicio de sus competencias establecidas en el Decreto Ley 4145 de 2011 y en virtud de la facultad otorgada por el nivel 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, formuló el documento técnico de soporte que define los criterios para la declaratoria de APPA para los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, en el departamento del Tolima, el cual comprende una caracterización, descripción del análisis de información, resultados, zonificación, parámetros y lineamientos de uso en las APPA.

Que las APPA, en su condición de determinantes del ordenamiento territorial permiten el cumplimiento de los objetivos y principios generales de dicho ordenamiento y propenden por el uso equitativo y racional del suelo y su aprovechamiento como suelos de soporte para el desarrollo de actividades agrícolas que permita garantizar la seguridad alimentaria de los municipios, las regiones y la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada.

Que las APPA no definen qué producir ni limitan el desarrollo de los predios rurales; su declaratoria busca dotar de herramientas técnicas a los campesinos productores para pueden seguir con sus labores del campo.

Que los derechos adquiridos con arreglo a la ley y/o las situaciones jurídicas consolidadas que se encuentren dentro del polígono a declarar como APPA, serán respetados de conformidad con el marco legal y constitucional vigente. En ese sentido, corresponde a los concejos municipales, entre otras funciones, reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites fijados por la ley, ejercer vigilancia y control sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

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

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

Que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-644 de 2012, afirmó que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental que comprende la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y estabilidad de los alimentos, y cuya garantía efectiva se materializa a través de la seguridad alimentaria, entendida como la condición que permite el acceso regular y permanente a alimentos suficientes y nutritivos; en este sentido, la seguridad alimentaria no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para hacer efectivo el derecho humano a la alimentación adecuada, lo que impone al Estado el deber de proteger la producción de alimentos y orientar sus políticas agrarias hacia dicho propósito.

Que, en consecuencia, las APPA contribuyen directamente al cumplimiento de tales mandatos constitucionales y jurisprudenciales, al identificar zonas destinadas a preservar la función productiva del suelo para así garantizar la disponibilidad y estabilidad en la producción de alimentos en el territorio nacional.

Que la declaratoria de APPA configura una medida idónea para proteger el derecho a la alimentación en tanto busca asegurar la disponibilidad y sostenibilidad del suelo rural apto para la producción agroalimentaria, así como promover la planificación del suelo rural en función de la seguridad alimentaria.

Que, así mismo, la declaratoria de APPA es una medida necesaria puesto que no existe una alternativa que garantice de forma igual de eficaz la protección del suelo productivo y el abastecimiento alimentario, con menor afectación a la autonomía local. En la actualidad, los instrumentos de ordenamiento territorial han demostrado ser insuficientes o ineficaces para evitar la pérdida de tierras productivas, dada la ausencia de criterios técnicos homogéneos. Las APPA, en tanto instrumentos definidos en el marco de competencias nacionales, buscan llenar ese vacío mediante determinantes de superior jerarquía que deben ser articuladas por los entes territoriales pero que no sustituyen sus funciones, sino que las guían y orientan.

Que, igualmente, esta medida es proporcional en sentido estricto, dado que los beneficios que representa la protección del suelo para la producción de alimentos, en términos de seguridad alimentaria, equidad territorial, garantía de derechos fundamentales y adaptación al cambio climático, supera la eventual restricción a la autonomía local que, en todo caso, mantiene su núcleo esencial. Esta declaratoria no es arbitraria, puesto que obedece al criterio técnico de la UPRA en ejercicio de sus competencias y, además, se enmarca en lo previsto por la jurisprudencia constitucional respecto al carácter relativo y no absoluto de la autonomía de los entes territoriales.

Que, por todo lo expuesto, la declaratoria de APPA constituye una medida constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada porque (i) conduce a una finalidad imperiosa como lo es la garantía del derecho a la alimentación, (ii) emplea medios adecuados y técnicamente justificados, y lo hace (iii) sin anular el núcleo esencial de la autonomía territorial, dado que orienta las competencias del nivel local hacia los fines superiores del Estado y la protección de los derechos fundamentales de toda la población.

Que, en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue publicado en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), entre el 4 de diciembre de 2025 y el 3 de enero de 2026, junto con su documento técnico de soporte, anexos y memoria justificativa, y recibió comentarios que han sido atendidos de forma motivada y oportuna.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. *Declaratoria.* Declarar como Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 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, en la región norte del departamento del Tolima, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: “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 el año 2025.

Parágrafo 1°. Los criterios técnicos y la información cartográfica que estructuran la declaratoria de la presente resolución se encuentran disponibles en el documento técnico de soporte titulado “Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa” y sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en el anexo 4 del documento técnico de soporte y será incorporada en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) de dominio de la UPRA.

Parágrafo 2°. En los casos en que exista información geográfica y/o técnica más detallada sobre el área objeto de la presente declaratoria o cuando los municipios así lo adviertan en la fase de formulación o revisión de su instrumento de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo de la UPRA, estudiará la necesidad de actualizar el documento técnico de soporte junto con sus anexos y, de configurarse los criterios técnicos, analizará la necesidad de modificación del respectivo polígono del APPA declarada, conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La declaratoria del APPA será aplicable en las áreas definidas en el documento técnico citado en parágrafo 1° del artículo 1° de la presente resolución.

Parágrafo: El departamento de Tolima, los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, atenderán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial.

Artículo 3°. *Autonomía de las Entidades Territoriales.* Los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales reglamentarán el uso del suelo, considerando los objetivos de protección y restauración, asociados a la producción de alimentos, detallados en los lineamientos y parámetros del documento técnico de soporte y sus anexos, en los términos del artículo 10

de Ley 388 de 1997 y el Decreto número 3600 de 2007 compilado, en el Decreto número 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio).

Artículo 4°. *Cumplimiento y control.* Corresponde los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, en el marco de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de lo dispuesto en este acto administrativo y en sus instrumentos de ordenamiento territorial (PBOT) y ejercer el control urbano.

Parágrafo. Corresponde a las autoridades con competencia para la expedición de licencias urbanísticas en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.

Artículo 5°. *Evaluación.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de UPRA, evaluará el impacto de las APPA cada cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la respectiva APPA, o cuando se requiera.

Artículo 6°. *Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas.* La declaratoria de APPA respeta los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas, conforme al marco legal vigente.

Parágrafo. En lo que respecta a trámites iniciados para la expedición de licencias urbanísticas, se dará aplicación a lo establecido en el respectivo régimen de transición del Decreto número 1077; le 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio).

Artículo 7°. *Plan de Acción para Garantizar la Producción de Alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante lineamientos dirigidos a sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con el apoyo de la UPRA, construirá un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, como instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios.

Artículo 8°. *Comunicación.* Comunicar la presente resolución a las alcaldías de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa y a la gobernación del departamento de Tolima.

Para efectos de los Sistemas de Información, comuníquese la presente resolución a las entidades competentes conforme lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente resolución rige a partir de su publicación en el **Diario Oficial**.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 12 de febrero de 2026.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural,

Martha Carvajalino Villegas.
(C. F.).

MINISTERIO DE SALUD
Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 002769 DE 2025

(diciembre 30)

por la cual se establecen los términos, objeto, condiciones y plazos para el otorgamiento de garantías a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres).

El Ministro de Salud y Protección Social (e), en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial, de las conferidas por el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011, y los artículos 2.5.2.2.5 y 2.5.2.2.10 del Decreto número 780 de 2016, el Decreto número 1376 del 16 de diciembre de 2025, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011 creó la Subcuenta de Garantías para la Salud en el entonces Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), con el objetivo de generar liquidez y sostenibilidad a las instituciones del sector salud, el otorgamiento de garantías, y otros mecanismos financieros que permitan la continuidad en la prestación de servicios de salud, el fortalecimiento patrimonial de prestadores y aseguradores, y el apoyo a procesos de intervención, reorganización o liquidación.

Que el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 creó la Administradora de los Recursos de la Seguridad Social (Adres) como entidad encargada de administrar, de forma centralizada, los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los cuales hacen unidad de caja, a excepción de aquellos de propiedad de las entidades territoriales, incluidos los demás recursos que, en función a su naturaleza, recaudaba el Fosyga con funciones específicas para la gestión y ejecución de las operaciones señaladas en el artículo 41 del

Decreto Ley 4107 de 2011, como mecanismos de liquidez y fortalecimiento del sector, incluidos los instrumentos de respaldo de créditos, gasto que se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud conforme a lo establecido en el artículo 67 segundo literal j) de la Ley 1753 de 2015.

Que el artículo 2.5.2.2.3 del Decreto número 780 de 2016 establece las operaciones autorizadas que pueden realizarse con los recursos de la Subcuenta de Garantías para la Salud del Fosyga, o quien haga sus veces, disponiendo en su literal g) la facultad de recibir y otorgar avales y garantías.

Que el mismo decreto, en el artículo 2.5.2.2.5, señala que el Ministerio de Salud y Protección Social podrá, con cargo a los recursos de la Subcuenta de Garantías para la Salud del Fosyga, o quien haga sus veces, directamente o mediante la suscripción de convenios con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, respaldar créditos destinados al saneamiento de pasivos o al capital de trabajo, mediante el otorgamiento de avales y garantías, precisando que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud podrán ser beneficiarias de este mecanismo.

Que, finalmente, el artículo 2.5.2.2.10 del citado decreto dispone que el Ministerio de Salud y Protección Social definirá los términos, objeto, condiciones, plazos, tasas, garantías exigidas y periodos de gracia aplicables para la realización de las operaciones mencionadas en el artículo 2.5.2.2.3.

Que el otorgamiento de la garantía del flujo de pago por parte de la Adres constituye una herramienta de fortalecimiento institucional y financiero para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), al facilitar su acceso a líneas de crédito con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, lo cual permite, atender sus pasivos, mejorar su capital de trabajo y fortalecer la continuidad en la atención en salud a los usuarios del sistema de salud, sin afectación de los recursos destinados al aseguramiento en salud.

Que, de conformidad con lo establecido en los artículos 29 de la Ley 1438 de 2011, 10 de la Ley 1608 de 2013, y 150 de la Ley 2294 de 2023, el giro directo es el instrumento para la transferencia de los recursos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconoce a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) por concepto de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en los regímenes contributivo y subsidiado, a través del proceso de compensación y de la Liquidación Mensual de Afiliados (LMA), y por concepto de presupuestos máximos a las Instituciones Prestadoras de los Servicios de Salud (IPS) y proveedores de servicios y tecnologías de salud.

Que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), en ejercicio de su función del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que el artículo 2.1.2.1.3. del Decreto número 2555 de 2010 establece que se considerarán como garantías admisibles aquellas que cumplan las siguientes condiciones:

1. Que la garantía constituida tenga un valor establecido con base en criterios técnicos y objetivos que sea suficiente para cubrir el monto garantizado durante la vigencia de la obligación.
2. Que la garantía ofrezca un respaldo jurídicamente eficaz al pago de la obligación garantizada al otorgar a la contraparte una preferencia o mejor derecho para obtener el pago de la obligación y cuya posibilidad de realización sea razonablemente adecuada.
3. Que la garantía este constituida en primer grado a favor de la entidad vigilada, para el caso de aquellas que admiten diferentes grados.

En este contexto, la garantía definida en el presente acto administrativo se estructura precisamente sobre un flujo cierto, periódico y verificable de recursos provenientes del giro directo a las IPS, determinado con criterios técnicos y objetivos, otorgando a la entidad financiera un derecho preferente de pago frente a las cuotas de capital e intereses del crédito, y configurándose así como una garantía admisible, acorde con las exigencias del régimen financiero aplicable y con las necesidades de financiamiento del sector salud.

Que el límite de la garantía previsto en el presente acto administrativo debe estructurarse con base en criterios técnicos y objetivos que permitan determinar, de manera razonable y verificable, la capacidad de pago de la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) y la suficiencia del flujo de recursos que recibe por concepto de Unidad de Pago por Capitación (UPC) mediante giro directo.

Que, en ese sentido, la fijación del monto máximo de la garantía hasta por un valor equivalente a cuatro (4) veces el promedio de los recursos efectivamente recibidos por la IPS en los seis (6) meses anteriores a la radicación de la solicitud, constituye un parámetro prudencial que refleja el comportamiento real y reciente de sus ingresos por aseguramiento en salud, acota el riesgo de sobreexposición de la Adres y permite dimensionar la cobertura de la obligación crediticia dentro de un escenario de flujo de caja previsible y medible.

Que la sujeción de la garantía a dicho promedio de giro directo de recursos por concepto de UPC, y la prohibición expresa de autorizar garantías por montos superiores al límite establecido, garantizan que el respaldo otorgado a las entidades financieras sea consistente, con criterios técnicos y objetivos de respaldo sin comprometer la destinación