

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	16/06/2025
Proyecto de Resolución:	<i>Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Zipaquirá de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”</i>

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

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

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

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

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

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

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

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales, entre otras funciones, reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites fijados por



la ley, ejercer vigilancia y control sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, así como expedir las normas necesarias para la preservación, protección y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

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

La declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Zipaquirá responde a la necesidad apremiante de salvaguardar suelos de alta capacidad agrológica frente a la acelerada transformación del suelo rural y las presiones de suburbanización en la provincia de Sabana Centro.

Esta iniciativa representa una oportunidad estratégica para consolidar a Zipaquirá como un actor clave en el sistema regional de abastecimiento alimentario, garantizando la permanencia de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en un entorno de alta productividad. Al elevar la protección de estos suelos a un nivel de determinante de ordenamiento territorial, el municipio no solo asegura su soberanía alimentaria y la protección del recurso hídrico vinculado a la cuenca del río Bogotá, sino que también establece una base sólida para un desarrollo rural sostenible que armoniza la vocación productiva con la preservación de su estructura ecológica principal.

El municipio de Zipaquirá presenta condiciones territoriales que hacen necesaria y estratégica la declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), por cuanto cuenta con una frontera agrícola habilitada que integra suelos con alto potencial productivo, destacando las clases agrológicas II, III y IV con aptitud alta para sistemas agrícolas y pecuarios. Esta zona sostiene una producción agropecuaria representativa en la región de Sabana Centro y se articula directamente con el sistema regional de abastecimiento alimentario de la Sabana de Bogotá. Todo lo anterior se desarrolla en un contexto de transformación acelerada del suelo rural, caracterizado por presiones de suburbanización, fraccionamiento predial y el avance de actividades industriales y mineras que amenazan la permanencia de los suelos rurales productivos y la estabilidad de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFEC).

Ahora bien, las normas vigentes en materia de ordenamiento territorial, si bien establecen categorías de protección del suelo rural (artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015) y prevén la posibilidad de que los municipios incluyan áreas para la producción agrícola como suelo de protección en sus POT/EOT, no generan por sí solas una protección de superior jerarquía para los suelos rurales con vocación agropecuaria.

En particular, las categorías de protección del Decreto 1077 de 2015 constituyen directrices para los planes de ordenamiento territorial municipales, pero su incorporación efectiva depende de la autonomía y discrecionalidad de los concejos municipales, lo que ha resultado insuficiente para frenar los procesos de suburbanización, parcelación y cambio de uso del suelo que afectan los suelos agropecuarios de mayor aptitud en la sabana centro de Cundinamarca.



La declaratoria de la APPA suple este vacío al constituir una determinante de ordenamiento territorial de nivel 2 para el municipio de Zipaquirá, que debe ser incorporada en sus instrumentos de planificación territorial, conforme al artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y al parágrafo 2 de dicha disposición.

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

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

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

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

Por lo anterior, resulta pertinente reiterar que la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) es un compromiso de Estado enmarcado en el enfoque de derechos, en el abordaje intersectorial e interdisciplinario y en la gestión del riesgo. El documento CONPES Social 113 de marzo de 2008 estableció la Política Nacional de



Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y determinó como una de las estrategias, la necesidad de construir y ejecutar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 -2019.

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

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

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

En cuanto al caso particular, es de resaltar que en virtud de las áreas de especial interés para la protección del Derecho Humano a la Alimentación, en particular las áreas de protección para la producción de alimentos APPA, y de acuerdo a lo mencionado por la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1996, el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, se le otorgó una categoría especial a la Sabana de Bogotá al establecer que sus paramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y la forestal.

Como antecedentes directos se cuenta con el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, y la Resolución 76 del 31 de marzo de 1997 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que aprobó el Acuerdo de 1976 de INDERENA donde declararon dos reservas forestales nacionales: una protectora en el artículo 1 (Bosque Oriental de Bogotá) y otra protectora – productora en el artículo 2 (Cuenca alta del Río de Bogotá), siendo esta última redelimitada a través de la Resolución 138 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que contempla en su artículo 18 que las decisiones en ellas contenidas, deberán ser tenidas en cuenta como determinante ambiental para la definición de las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá.

Que, además, el Consejo de Estado emitió sentencia el 28 de marzo del 2014, dentro del radicado número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), sobre la descontaminación del Río Bogotá, las ordenes sobre la recuperación y conservación del hidrosistema fluvial de la cuenca, se agrupan en tres componentes, a saber: I. El Mejoramiento Ambiental y Social de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, II. La Articulación y



Coordinación Institucional, Intersectorial y Económica, y III. La Profundización de los Procesos Educativos y de Participación Ciudadana. Se resalta en estos componentes las medidas de conservación y protección del ciclo hidrológico, los ecosistemas y la biodiversidad como la implementación y actualización de los instrumentos de planeación y reglamentación de los usos del suelo.

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

En ese orden, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural profirió la Resolución 507 de 2023, “Por la cual se declara una Zona de Protección para la Producción de Alimentos la provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, publicada en el diario oficial 52.622 del 28 de diciembre de 2023, cuyos términos posteriormente fueron prorrogados por la Resolución No. 109A del 23 de abril de 2024 y la Resolución No. 242 del 23 de agosto de 2024, tomando como referencia técnica, el documento metodológico de UPR 2023 y sus anexos, la cartografía, que se encuentra disponible en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria – SIPRA, ejercicio previo y disposiciones normativas que fundamentan la expedición de la presente Resolución de la declaratoria de la APPA en el municipio de Zipaquirá.

Con la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Zipaquirá - Cundinamarca se consolida un hito clave en el proceso de protección del suelo rural productivo. Esta declaratoria implica que la zona preliminar e indicativa delimitada previamente mediante la Resolución 507 de 2023 dejará de tener efectos jurídicos sobre el territorio de Zipaquirá dado que será sustituida por una delimitación definitiva y vinculante establecida en el acto administrativo que ahora se adopta.

La transición de una zona indicativa a una delimitación formal refleja el paso de una etapa exploratoria y técnica hacia una decisión administrativa con fuerza jurídica, que reconoce oficialmente el valor estratégico de estos suelos para la seguridad alimentaria, el equilibrio ecosistémico y la planificación territorial sostenible.

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

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

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



definidas en la zonificación ambiental y plan de manejo ambiental de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; áreas arqueológicas protegidas, entre otros).

Las APPA también tienen una representación espacial, específicamente del suelo rural destinado a la producción de alimentos al interior de la frontera agrícola. Al ser una representación espacial, se hace uso de sistemas de información geográfica a partir de un modelo cartográfico en donde el criterio de entrada es la frontera agrícola, calculando una intersección geométrica entre las entidades espaciales que constituyen la identificación del APPA (clases agrológicas I, II y III; aptitud agropecuaria A1 para los alimentos prioritarios definidos por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN); agricultura campesina, familiar étnica y comunitaria; instrumentos del ordenamiento productivo y social) y la frontera agrícola.

Además, para el sector agricultura, las actividades agropecuarias pueden complementarse con procesos de transformación, comercialización y valor agregado, impulsando el crecimiento económico rural. En este sentido, para el adecuado desarrollo de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, el sector agricultura es consciente que convergen varios sectores que permiten incrementar la capacidad productiva y la competitividad del territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo.

Por lo tanto, para su identificación, se gestionó y analizó la información asociada a las determinantes del ordenamiento territorial en los distintos niveles de prevalencia. De igual forma, se generaron mesas técnicas para realizar análisis conjuntos que permitieron identificar la compatibilidad de las APPA con las zonificaciones, la reglamentación de usos y actividades definidas para cada una de las determinantes de ordenamiento territorial conforme a los niveles de prevalencia:

Nivel 1: Ambiental.

Nivel 3: Patrimonio Cultural.

Nivel 4: Infraestructuras básicas, logística especializada, sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, energía y gas, e internet.

Nivel 5: Planes integrales de desarrollo metropolitano.

Nivel 6: Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada.

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

La intervención normativa a través de la declaratoria de APPA es la única alternativa que genera el efecto jurídico de determinante de ordenamiento territorial consagrado en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Solo este tipo de acto administrativo tiene la capacidad de vincular a las autoridades municipales en el ejercicio de sus competencias de reglamentación del suelo, con prevalencia sobre las normas locales de usos del suelo, conforme al orden de prelación normativa establecido en la Constitución y la ley.



Una política pública o una estrategia de gestión territorial sin respaldo normativo de superior jerarquía carecería de la fuerza jurídica vinculante necesaria para que en el municipio de Zipaquirá incorporen la protección de estos suelos en sus instrumentos de planificación. Adicionalmente, la necesidad de una intervención normativa viene respaldada por el mandato constitucional directo de los artículos 64 y 65 de la Carta, que imponen al Estado obligaciones de resultado en materia de protección de la producción de alimentos y garantía del derecho humano a la alimentación, las cuales solo pueden materializarse a través de instrumentos jurídicos con capacidad de generar efectos concretos y exigibles en el ordenamiento del territorio.

Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue sometido a consulta ciudadana a través del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) entre el 04 de marzo de 2026 al 19 de marzo de 2026 junto con todos los insumos técnicos y normativos requeridos, incluyendo el Documento Técnico de Soporte, los anexos, la memoria justificativa y demás elementos que garantizan la transparencia, integridad técnica y trazabilidad del proceso.

Producto de los comentarios recibidos en la consulta pública se realizaron los siguientes ajustes:

1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El departamento de Cundinamarca y el municipio de Zipaquirá, así como los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico-espacial en el territorio, acatarán con carácter inmediato y de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Sujetos a los cuales el acto administrativo está dirigido: (i) las autoridades municipales de Zipaquirá, en particular sus concejos municipales y alcaldías, en su calidad de responsables de la formulación, revisión y adopción de los planes de ordenamiento territorial; (ii) las entidades del orden departamental y nacional competentes en materia de planificación territorial y agropecuaria.

2. VIABILIDAD JURÍDICA

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

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

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

Artículo 64 de la Constitución Política de 1991 y Acto Legislativo 01 de 2023: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un



particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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

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

Artículo 334 de la Constitución Política de 1991: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario

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

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

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

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

Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, establece las determinantes de ordenamiento territorial como normas de superior jerarquía, esenciales para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial por parte de los municipios y distritos, con base en la coordinación interinstitucional. Este artículo dispone que el Sistema de Administración del Territorio (SAT), a través de su modelo de datos de administración territorial, será la base para el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica, jurídica y geoespacial de estas determinantes, lo que permite garantizar su implementación efectiva y articulada por parte de las entidades competentes, en coordinación con los entes territoriales.



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

El numeral 25 del artículo 6° del Decreto 1985 de 2013: Prevé como función “impartir los lineamientos para asesorar a las entidades territoriales en la articulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural en los planes de desarrollo”, con lo cual se indica que las entidades del sector, recibirán las instrucciones para recomendar a las entidades territoriales, en cumplimiento de lo estipulado en la Ley 1551 de 2012.

El artículo 12 del Decreto 1985 de 2013 señala Funciones del Despacho del Viceministro de Desarrollo Rural. Son funciones del Viceministro de Desarrollo Rural además de las que determina el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, entre ellas la establecida en el numeral 3. Proponer e implementar las políticas sobre el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso productivo del suelo siguiendo los lineamientos, criterios y recomendaciones dados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).

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

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

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida. Se destaca del mencionado numeral la inclusión como determinante de superior jerarquía en el Ordenamiento Territorial, figuras propias del sector agropecuario las cuales se deben articular



y consolidar, de manera mancomunada con las carteras de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Ambiente y Desarrollo Sostenible, posterior a la reglamentación propia del sector agropecuario.

Adicionalmente, la declaratoria de la APPA es coherente con los compromisos internacionales suscritos por Colombia en las siguientes materias:

Derecho humano a la alimentación: La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas establece que los Estados Parte deben adoptar medidas concretas para garantizar el acceso físico y económico a alimentos adecuados, lo que incluye proteger los recursos productivos —como el suelo agrícola— que constituyen la base material de la producción de alimentos.

Cambio climático y adaptación: El literal e) del numeral 1 del artículo 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Colombia mediante la Ley 164 de 1994, y el Acuerdo de París, aprobado mediante la Ley 1844 de 2017, obligan a Colombia a elaborar planes de ordenación territorial que fortalezcan la resiliencia agrícola frente al cambio climático.

Lucha contra la desertificación: La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, ratificada mediante la Ley 461 de 1998, obliga a Colombia a adoptar medidas para prevenir la degradación de los suelos y promover su manejo sostenible. La declaratoria de APPA contribuye al cumplimiento de esta convención.

El Acuerdo de París: aprobado mediante la Ley 1844 de 2017, compromete a los Estados Parte a reducir emisiones y fortalecer la resiliencia frente al cambio climático mediante el uso sostenible del suelo; así, las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) promueven el manejo sostenible del suelo y la conservación de la cobertura vegetal mediante prácticas agroecológicas y de agricultura de conservación. Estas acciones mejoran la fertilidad y estructura del suelo, reducen la erosión y la degradación, y aseguran la productividad a largo plazo, contribuyendo así al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de sostenibilidad y seguridad alimentaria.

Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: El ODS 2 (Hambre Cero) y el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres) establecen metas relacionadas con la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y la protección de los ecosistemas de suelo. La declaratoria de APPA contribuye al logro de estos objetivos en el ámbito territorial.

Estrategia sobre el Cambio Climático 2022-2031 de la FAO: propone que los sistemas agroalimentarios ocupen una posición central como solución climática. Las APPA, como instrumentos de ordenamiento territorial que reconocen el valor estratégico de los suelos agroalimentarios, son coherentes con los objetivos de la estrategia climática de la FAO.

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024: identificó como señales de fragilidad de los sistemas alimentarios la concentración de la propiedad de la tierra y los derechos de tenencia débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos. La declaratoria de APPA protege los suelos rurales frente a la especulación inmobiliaria y fortalece los derechos de permanencia de los agricultores campesinos y familiares en el territorio.

Circunstancias jurídicas adicionales:

Se destaca que el presente proyecto normativo no requiere de la comunicación a la SIC del análisis de abogacía de la competencia, toda vez que, por su naturaleza jurídica, las APPA se encuentran excluidas del



ámbito de aplicación de la abogacía de la competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015. Las APPA no constituyen regulación económica sectorial, en tanto no intervienen sobre las condiciones de competencia de ningún mercado de bienes o servicios, sino que establecen parámetros de planificación del uso del suelo rural que vinculan a las autoridades locales en el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

Adicionalmente, el Decreto 381 del 7 de abril de 2026 se estableció en su artículo 2 un régimen de transición según el cual las disposiciones del artículo 1 de dicho decreto empezarán a regir seis (6) meses después de su expedición. En virtud de dicho régimen, las determinantes de ordenamiento territorial sobre las que se hayan publicado proyectos de actos administrativos antes de dicho término para cumplir con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 continuarán su procedimiento de expedición sin sujeción a las nuevas disposiciones. Dado que el proyecto de acto administrativo de declaratoria de las APPA del municipio de Zipaquirá fue publicado para comentarios de la ciudadanía antes del vencimiento del mencionado término de transición, la presente resolución continúa y culmina dicho procedimiento de expedición sin que le sean aplicables las disposiciones contenidas en el Decreto 381 de 2026.

3. IMPACTO ECONÓMICO

No se requiere análisis económico específico. La declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Zipaquirá constituye un acto administrativo de planificación territorial que no genera erogaciones presupuestales ni impone cargas económicas directas a los particulares o a las entidades del Estado. Por esta razón, no se requiere la elaboración de un análisis de impacto regulatorio de naturaleza económica ni la expedición de disponibilidad presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin perjuicio de lo anterior, se destaca que el efecto económico indirecto esperado de la declaratoria es positivo, en tanto contribuye a preservar la base productiva agropecuaria en la Sabana Centro de Cundinamarca, protegiendo el valor de los suelos rurales con vocación agropecuaria y garantizando la continuidad de las actividades productivas que sustentan la economía campesina y familiar del municipio

Si bien, la incorporación de la APPA en los instrumentos de ordenamiento territorial municipales implica para el concejo municipal de Zipaquirá la necesidad de adelantar el proceso de revisión y ajuste de sus EOT, y, por tanto, conlleva costos administrativos ordinarios, estos corresponden a costos propios del ejercicio de sus competencias de planificación territorial, que se financian con recursos del presupuesto municipal. Este impacto administrativo es proporcional y razonable en función de los beneficios que genera la protección del suelo rural productivo para la comunidad.

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

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

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

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



zonificaciones, la reglamentación de usos y actividades definidas para cada una de las determinantes de ordenamiento territorial conforme a los niveles de prevalencia: Nivel 1 (Ambiental), Nivel 3 (Patrimonio Cultural), Nivel 4 (Infraestructuras básicas, logística especializada, sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, energía, gas e internet), Nivel 5 (Planes integrales de desarrollo metropolitano) y Nivel 6 (Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada).

La declaratoria de APPA no desconoce la autonomía territorial ni las competencias de la autoridad ambiental —en este caso Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- según jurisdicción, 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.

Finalmente, la declaratoria de la APPA genera un impacto ambiental positivo, en tanto su objetivo principal es preservar los suelos con vocación agropecuaria frente a procesos de suburbanización, parcelación y cambio de uso del suelo que generan fragmentación del hábitat rural, pérdida de coberturas vegetales de importancia ecológica, presión sobre fuentes hídricas y aumento de la huella urbana. Al proteger los suelos rurales productivos, la APPA contribuye a la conservación de los servicios ecosistémicos asociados a la actividad agropecuaria sostenible, incluidos la regulación hídrica, la captura de carbono en suelos agrícolas y la conservación de la biodiversidad asociada a los paisajes productivos del suroeste antioqueño.

La presente resolución no tiene impacto negativo sobre el patrimonio cultural material e inmaterial de la Nación. En el proceso de identificación y delimitación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Zipaquirá se consultó la información del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), entidad rectora en materia de patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, con el fin de verificar la ausencia de conflicto entre el área declarada y las zonas con declaratoria de interés arqueológico, los bienes de interés cultural del ámbito nacional, y los territorios con presencia de comunidades étnicas o con especial significado cultural. Del análisis realizado no se identificaron incompatibilidades que impidan o condicionen la declaratoria de la APPA en el ámbito territorial objeto del presente acto administrativo.

Además, al proteger los suelos con vocación agropecuaria frente a procesos de suburbanización, parcelación y cambio de uso, la APPA contribuye a preservar las condiciones materiales y territoriales que hacen posible la reproducción de los saberes, prácticas y formas de vida campesina, las cuales constituyen manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial en los términos de la Ley 1185 de 2008 y de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006.

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

Documento Técnico de Soporte de declaratoria de la APPA.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (*Firmada por el servidor público competente –entidad originadora*)

(X)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (*Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad*)

(Marque con una x)

 GOBIERNO DE COLOMBIA	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
---	--------------------------------------

Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	(X)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	(Marque con una x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	(Marque con una x)
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	(Marque con una x)

Aprobó:

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

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

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