

Bogotá D.C., 1ro de julio de 2026

Doctora
MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural
Ciudad

Asunto: Observaciones al proyecto de Decreto “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”.

Respetada Ministra,

Desde la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) estamos interesados en participar de manera activa y técnica en las iniciativas del Gobierno Nacional relacionadas con el ordenamiento del territorio. Por esta razón, hemos formulado observaciones y recomendaciones al proyecto de Decreto: *“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”*, fue publicado el día 16 de junio de 2026 a las 17:03 horas para comentarios a través del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) en el siguiente enlace:

<https://www.sucop.gov.co/entidades/minagricultura/Normativa?IDNorma=30410>

A continuación, la Cámara de Comercio de Bogotá presenta las observaciones y recomendaciones al proyecto de Resolución, al Documento Técnico de Soporte (DTS) y sus Anexos y a la Memoria Justificativa, desde el enfoque del contenido económico del ordenamiento territorial del municipio:

1. El artículo 1 del proyecto normativo realiza la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos del municipio de Zipaquirá:

“Artículo 1. Declaratoria. Declarar como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - (APPA) en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 4.064,09 hectáreas en el municipio de Zipaquirá de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: “Documento técnico de soporte. Declaratoria APPA municipio de Zipaquirá, Cundinamarca” elaborado por la UPRA en el año 2025.

La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en el Anexo 2 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 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 APPA municipio de Zipaquirá (Cundinamarca). UPRA” y sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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.” (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá sugiere incorporar en el proyecto de Resolución los lineamientos correspondientes a la zonificación y parámetros de usos del suelo—contenidos en el Documento Técnico de Soporte - DTS y en la cartografía, que distribuye las 4.064,09 hectáreas en 2.860,96 ha de zona principal de producción de alimentos y 1.203,13 ha de zona compatible de producción de alimentos— y eliminar la remisión al DTS contenida en el parágrafo 1, con el propósito de que la norma sea clara, coherente y suficiente para su aplicación por parte del municipio en las decisiones que sobre los usos del suelo y los procesos de licenciamiento se requieran. Lo anterior, en tanto que el DTS con sus anexos¹ contiene una mezcla de diagnóstico, justificaciones, metodologías y aspectos contextuales que no deben ser elevados a rango normativo, generando ambigüedad para distinguir entre una justificación técnica y una obligación legal, lo que podría dar lugar a conflictos de interpretación y con ello desincentivar las decisiones de inversión en Zipaquirá.

Esta precisión resulta especialmente necesaria en este municipio, dado que la zona compatible de producción de alimentos no es homogénea: según el numeral 4.1 del DTS, está conformada por dos áreas con regímenes de uso y restricciones propias —el área arqueológica protegida de El Abra (43,18 ha) y las Áreas de Interés Estratégico para la Conservación del Recurso Hídrico identificadas y priorizadas por la CAR (1.159,95 ha)—, las cuales no corresponden a suelo agropecuario en sentido estricto. En consecuencia, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que el articulado precise los lineamientos y condiciones a tener cuenta por parte de Zipaquirá con el fin de definir los usos aplicables a cada zona, de manera que los propietarios y las autoridades municipales cuenten con reglas claras que contribuyan al desarrollo de los mismos.

En relación con el parágrafo 2, la CCB propone definir el plazo y los criterios técnicos para que el Ministerio, con el apoyo de la UPRA, realice la actualización del DTS cuando se identifique información geográfica o técnica más detallada, en particular al momento de la revisión del instrumento de ordenamiento territorial del municipio. Es importante mencionar que el municipio de Zipaquirá cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado mediante el Acuerdo 012 de 2013 y que, conforme lo reconoce el propio DTS en su numeral 2.5.2, adelanta un proceso de revisión y ajuste de dicho instrumento, el cual se encuentra en la etapa de concertación con la CAR, escenario que debe articularse con la incorporación de la determinante.

¹ **Anexo 1** denominado **Frontera Agrícola y otros Soportes** que contiene el documento técnico de análisis de la frontera agrícola en la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Cogua, Gachancipá, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá, región Sabana Centro, Cundinamarca —con énfasis en las determinantes ambientales en jurisdicción de la CAR—, junto con sus apéndices de matriz de calificación de determinantes ambientales, matriz de flujo, soportes de las reuniones sostenidas con la CAR y fichas municipales. **Anexo 2** denominado **Minería** que contiene el análisis de los títulos mineros vigentes y su superposición con el polígono APPA. **Anexo 3** denominado **Cartografía** que comprende la representación cartográfica final identificada para el municipio. **Anexo 4** denominado **Detalle de los insumos cartográficos** que contiene el detalle de los insumos cartográficos utilizados para la identificación de las APPA en el municipio de Zipaquirá.

De otro lado, la CCB alerta que el proyecto de Resolución presenta una triple inconsistencia en la identificación del soporte cartográfico de la declaratoria. El artículo 1 remite a la información cartográfica del "Anexo 2" del Documento Técnico de Soporte; el propio DTS, en su numeral 3.2, señala que dicho detalle cartográfico se consulta en los "Anexos 4 y 5"; y los documentos efectivamente publicados para consulta evidencian que el DTS cuenta únicamente con cuatro (4) anexos, siendo el Anexo 3 el que corresponde a la Cartografía y el Anexo 4 al Detalle de los insumos cartográficos. En consecuencia, ninguna de las dos referencias contenidas en el articulado y en el cuerpo del DTS corresponde a los documentos realmente publicados, lo que genera incertidumbre sobre cuál es el soporte cartográfico vinculante para efectos de licenciamiento y control urbano, generando así, inseguridad jurídica para su implementación en los predios identificados dentro del polígono APPA. Por lo anterior, la CCB propone, en primer lugar, corregir y armonizar el número y la denominación de los anexos entre el articulado, el cuerpo del DTS y los documentos efectivamente publicados; y, en segundo lugar, precisar e incorporar en el articulado la cartografía correspondiente a esta declaratoria, de manera que la norma sea clara, coherente y suficiente para su aplicación en el municipio.

2. El artículo 2 se refiere al ámbito de aplicación del Área de Protección para la Producción de Alimentos APPA del municipio de Zipaquirá:

"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 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 de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. (Subrayado fuera del texto original)

Para garantizar la seguridad jurídica de los parámetros y lineamientos aplicables a los predios e inmuebles que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la APPA, esta entidad recomienda incluir en este proyecto de Resolución las coordenadas de los polígonos identificados en la cartografía del DTS, teniendo en cuenta que este último reconoce que la delimitación cartográfica puede requerir precisión adicional al momento de su incorporación en el instrumento de ordenamiento territorial municipal. Esta situación genera inseguridad jurídica sobre los predios que quedan comprendidos en la determinante dentro de las 4.064,09 hectáreas delimitadas —equivalentes al 20,89 % del área del municipio—, circunstancia especialmente sensible en un territorio que, según el DTS, registra un índice de informalidad en la tenencia de la tierra del 38,42 % y un 86,78 % de predios (9.732) por debajo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

Asimismo, la Cámara de Comercio de Bogotá sugiere revisar y ajustar el parágrafo de este artículo para precisar que el ámbito de aplicación es el municipio de Zipaquirá y no todo el departamento de Cundinamarca. Además, aclarar que los propietarios y productores agropecuarios que actualmente desarrollan actividades productivas en el área delimitada como APPA podrán continuar su actividad, en el marco de los parámetros y lineamientos de uso definidos para la determinante.

Finalmente, la CCB alerta que el ámbito de aplicación definido en el proyecto de Resolución difiere del establecido en la Memoria Justificativa, ya que esta última señala en su numeral 1 que el cumplimiento es de carácter inmediato:

“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.” (Subrayado fuera del texto original)

Esta diferencia entre el articulado (“obligatorio cumplimiento”) y la Memoria Justificativa (“inmediato y obligatorio”) genera inseguridad jurídica para la toma de decisiones de los actores públicos y privados del municipio, por lo que la CCB propone que el articulado sea ajustado para definir con precisión el momento y las condiciones a partir de los cuales se generan las obligaciones para los distintos actores del territorio.

3. El artículo 5 del proyecto de Resolución se refiere a la “Evaluación”:

*“**Artículo 5. Evaluación.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de UPRA, evaluará el impacto de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, cada cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la respectiva APPA, o cuando se requiera.”* (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda incluir en el Documento Técnico de Soporte – DTS las metas aplicables a cada indicador antes de la declaratoria de la APPA, lo cual contribuirá a la evaluación de los objetivos en el municipio de Zipaquirá. El DTS establece en la Tabla 66 una batería de trece (13) indicadores con línea base enmarcados en las dimensiones del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) —entre ellos área cosechada (2.320 ha), producción agrícola (43.944 ton), rendimiento por hectárea (18,9 ton/ha), índice de informalidad en la tenencia de la tierra (38,42 %), inventario pecuario (762.667 animales), volumen comercializado en centrales mayoristas (90.031 ton), inseguridad alimentaria moderada-grave (13,1 % de hogares), infraestructura de adecuación de tierras en operación (0 ha) y subdivisión o fraccionamiento de la propiedad rural (1.549 predios), entre otros— sin que se cuenten con metas cuantitativas que contribuyan a su seguimiento y evaluación:

“Tabla 66. Batería de indicadores propuesta con base en dimensiones del DHAA (Línea Base)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor de indicador (Zipaquirá)	Fuente (Zipaquirá)
Disponibilidad	1. <u>Variación área cosechada en hectáreas (ha).</u>	<u>2.320 (ha)</u>	UPRA. EVA (2023)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor de indicador (Zipaquirá)	Fuente (Zipaquirá)
	2. <u>Variación producción agrícola en toneladas (ton)</u>	<u>43.944</u>	UPRA. EVA (2023)
	3. <u>Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).</u>	<u>18,9 (ton/ha)</u>	UPRA. EVA (2023)
	4. <u>Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra.</u>	<u>38,42%</u>	UPRA (2020) Índice de Informalidad
	5. <u>Variación inventario pecuario</u>	<u>762.667 (animales)</u>	UPRA. EVA (2023)
	6. <u>Variación en el volumen alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton)</u>	<u>90.031 (ton)</u>	UPRA (2024) Cálculos a partir del SIPSA-DANE (2022)
Accesibilidad	7. <u>Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada-grave.</u>	<u>13,1%</u>	DANE-EVC (2025). Escala FIES Desagregación Municipal (2024)
Adecuación	8. <u>Variación porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos.</u>	<u>Servicio Acueducto Rural: 83,69%</u>	Acueducto/Alcantari llado/Aseo (Secretaría de Planeación Gobernación de Cundinamarca)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor de indicador (Zipaquirá)	Fuente (Zipaquirá)
		<u>Servicio Alcantarillado Rural:</u> <u>50,70%</u> <u>Servicio Aseo Rural:</u> <u>58,44%</u> <u>Servicio Energía Rural:</u> <u>87,92%</u> <u>Servicio Gas Natural municipal:</u> <u>95%</u>	(2023- Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios - SUI) Energía (MinEnergía) (2023) Gas Natural (MinEnergía) (2025)
Sostenibilidad	9. <u>Variación del área (ha) municipal con infraestructura de adecuación de tierras en operación, y/o riego individual o comunitario.</u>	<u>0 (ha)</u>	ADR (2025)
	10. <u>Variación del área del APPA (ha) afectada por los conceptos referidos en los indicadores 10.1 a 10.3</u>	<u>0 (ha)</u>	ANM (Agencia Nacional de Minería) (2025) ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) (2025)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor de indicador (Zipaquirá)	Fuente (Zipaquirá)
			UPME (Unidad de Planeación Minero-Energética) (2025) Ministerio de Minas y Energía (2025)
	10.1 <u>Variación del área del APPA (ha) afectada por Títulos Mineros</u>	0 (ha)	[Mismas fuentes del ítem 10]
	10.2 <u>Variación del área del APPA (ha) afectada por Concesión Hidrocarburos</u>	0 (ha)	[Mismas fuentes del ítem 10]
	10.3 <u>Variación del área del APPA (ha) afectada por otras figuras de planeación MEH (minero energética e hidrocarburos)</u>	0 (ha)	[Mismas fuentes del ítem 10]
	11. <u>Área de APPA transformada por los conceptos referidos en los indicadores 11.1 hasta 11.5</u>	0 (ha)	Municipio (2025) Ministerio de Ambiente / SINA: Marco ambiental y licencias. CARS (2025) ICANH: Enfoque cultural y

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor de indicador (Zipaquirá)	Fuente (Zipaquirá)
			afectaciones territoriales (2025) Autoridades del orden nacional y departamental de la infraestructura que es determinante (2025) Municipio-Región Metropolitana (2025) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2025)
	11.1. <u>Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 1.</u>	<u>0 (ha)</u>	[Mismas fuentes del ítem 11]
	11.2. <u>Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 3.</u>	<u>0 (ha)</u>	[Mismas fuentes del ítem 11]
	11.3. <u>Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 4.</u>	<u>0 (ha)</u>	[Mismas fuentes del ítem 11]

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor de indicador (Zipaquirá)	Fuente (Zipaquirá)
	11.4. <u>Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 5.</u>	<u>0 (ha)</u>	[Mismas fuentes del ítem 11]
	11.5. <u>Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 6.</u>	<u>0 (ha)</u>	[Mismas fuentes del ítem 11]
—	12. <u>Indicador de Subdivisión predial o Fraccionamiento de la propiedad rural</u>	<u>1.549 (predios)</u>	UPRA (2024) con datos IGAC (2020) y Gestores Catastrales Habilitados (2020)
—	13. <u>Variación del rango de precios de la tierra rural en millones de pesos por hectárea en la APPA del municipio</u>	<u>\$ 400.000.000</u>	UPRA. DOPMT (2024)

“(Subrayado fuera del texto original)”

Llama especialmente la atención que el indicador 9 registre “0 ha” de infraestructura de adecuación de tierras en operación y/o riego individual o comunitario, lo que evidencia una brecha estructural que el Plan de Acción debería priorizar.

Adicionalmente, esta entidad propone precisar el alcance de la expresión “o cuando se requiera” tanto en el artículo 5 del proyecto normativo como en el numeral 6.3 del DTS, considerando que es amplia y que la definición de dicha periodicidad es fundamental para llevar a cabo la evaluación de manera oportuna y pertinente. Esta precisión cobra especial importancia en el caso de Zipaquirá, dado que los ciclos de evaluación de la APPA deberían articularse con el proceso de revisión y ajuste del POT que actualmente adelanta el municipio, de modo que los resultados del seguimiento puedan traducirse oportunamente en ajustes a los instrumentos de planeación territorial.

4. El artículo 6 del proyecto de Resolución se refiere a la garantía de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas:

“Artículo 6. Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas. La declaratoria de la Área de Protección para la Producción de Alimentos – APPA respeta los derechos adquiridos 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 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que el articulado contemple mecanismos de protección y tratamiento normativo para instrumentos de planeación que se encuentren en curso sin que aún se haya consolidado una situación jurídica, pero que implican compromisos de inversión significativos. Si bien el parágrafo del artículo 6 hace referencia al régimen de transición para licencias urbanísticas, no menciona otras situaciones como planes parciales, actuaciones urbanísticas integrales, proyectos de parcelación, títulos mineros, contratos de concesión o proyectos de infraestructura que ya cuenten con estudios o recursos de inversión adelantados.

Esta observación resulta particularmente relevante en Zipaquirá, pues a diferencia de otros municipios, el propio DTS reconoce en su numeral 3.2.2 (Tabla 52) la existencia de títulos mineros vigentes que se superponen con el polígono APPA: el expediente 11.349, destinado a la extracción de antracita y carbón metálico y térmico, con una afectación de 19,28 hectáreas, y el expediente de minería de sal gema, con 77,06 hectáreas de superposición. El DTS señala que estos derechos se respetan con fundamento en el artículo 14 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas); sin embargo, el articulado del proyecto de Resolución no incorpora dicha previsión ni define el régimen de coexistencia entre los títulos preexistentes y la determinante APPA.

Por ello, esta entidad propone que el articulado establezca un mecanismo explícito de coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería (ANM) para determinar el régimen de coexistencia entre los títulos vigentes —y las eventuales solicitudes en trámite— y la determinante APPA, evitando la ambigüedad normativa. Adicionalmente, propone que el articulado establezca un período de transición con términos precisos para la entrada en vigor de la determinante respecto de cada categoría de situación jurídica en curso, con el objetivo de evitar afectaciones a procesos radicados en debida forma que involucren inversiones del sector público o privado.

5. El artículo 7 del proyecto de Resolución sobre el “Plan de Acción para Garantizar la Producción de Alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA” señala:

“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 construirá, en el marco del sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con el apoyo de la UPRA, un Plan de

Acción para la Producción de Alimentos, como instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios. (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que en el articulado se incluyan de manera expresa los lineamientos que deberá contener el Plan de Acción para la Producción de Alimentos y el plazo que tendrá el Ministerio para construir dicho Plan, dado que sin un término definido la obligación carece de exigibilidad jurídica, con el fin de garantizar una norma clara, coherente y suficiente para su implementación por parte de los diferentes actores del territorio.

Es importante señalar que el DTS de la APPA de Zipaquirá, en el numeral 6.2 “*Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación*”, hace referencia a un conjunto de actividades que deben implementar el Gobierno Departamental, el municipio y las entidades del orden nacional. Estas orientaciones resultan inconsistentes con la aplicación inmediata de la determinante señalada en la Memoria Justificativa y en el numeral 6.1.2.2 del DTS, en tanto no es posible que el Plan de Acción sea posterior a una determinante ya vigente. Por lo anterior, la CCB propone articular el cronograma de construcción del Plan de Acción con las etapas del proceso de revisión y ajuste del POT del municipio, de manera que ambos instrumentos sean congruentes entre sí y las orientaciones técnicas del numeral 6.2 del DTS se traduzcan en compromisos concretos, con responsables y plazos definidos.

De otra parte, esta entidad sugiere precisar la expresión “*que responda a las prioridades de los municipios*”, en plural, considerando que el proyecto normativo está dirigido exclusivamente al municipio de Zipaquirá.

6. Aunque en los Considerandos del proyecto de Resolución se menciona que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tuvo interlocución con diferentes sectores, no se evidencia en el proyecto de Resolución, el DTS ni sus anexos una articulación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tal como lo exige el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023:

“ARTÍCULO 32. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

(...)

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

(...)” (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá propone que antes de expedir el proyecto de Resolución se lleve a cabo un espacio de articulación, armonización y coordinación entre ambos ministerios, teniendo en cuenta los roles fundamentales que estas instituciones tienen en la formulación y aplicación de las determinantes de ordenamiento territorial. Esta necesidad es especialmente relevante en el caso de

Zipaquirá, dado que la declaratoria del APPA introduce una determinante de nivel 2 que incide directamente sobre las decisiones de clasificación y uso del suelo de un POT que actualmente se encuentra en proceso de revisión y ajuste.

7. De acuerdo con los Considerandos del proyecto de Resolución, que citan el artículo 65 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, y establecen lo siguiente:

“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 (...). 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.

(...)” (Subrayado fuera del texto original)

En ese mismo sentido, el numeral 6.2 del DTS "Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación" contempla actividades de infraestructura agropecuaria que deben ser garantizadas:

“10. Garantizar la sostenibilidad, accesibilidad y eficiencia de la infraestructura agropecuaria para fortalecer tanto la producción como la comercialización de los alimentos:

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
1. <u>Producción Agropecuaria: Inventariar y priorizar necesidades de infraestructura productiva. Promover la modernización de instalaciones existentes y la adopción de tecnologías limpias.</u>	<u>MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con Secretaría de Agricultura Departamental y municipal y UMATÁ si aplica.</u>	Ley 2294 de 2023, art. 32. Ley 388 de 1997. Ley 160 de 1994 (reforma agraria).
2. <u>Servicios de Apoyo a la Producción: Fortalecer redes de asistencia</u>	<u>MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma</u>	[Mismas leyes del ítem 1: Ley 2294 de 2023, Ley 388 de

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<u>técnica, infraestructura de riego y drenaje.</u>	<u>Agraria y en coordinación con CAR y la alcaldía municipal.</u>	1997, Ley 160 de 1994]
3. <u>Almacenamiento y Transformación:</u> <u>Incentivar la construcción de centros de acopio y plantas de transformación. Identificar potenciales mercados regionales y nacionales.</u>	<u>MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con operadores privados.</u>	[Mismas leyes del ítem 1: Ley 2294 de 2023, Ley 388 de 1997, Ley 160 de 1994]

“(Subrayado fuera de texto original”

La Cámara de Comercio de Bogotá propone incorporar tanto en el articulado como en el DTS lineamientos explícitos que orienten el desarrollo de infraestructura para la conectividad urbano-rural y la logística, con el fin de que sean incorporados en el marco de la revisión del POT del municipio de Zipaquirá y sus instrumentos complementarios, y no solo en los planes de desarrollo territorial. Lo anterior adquiere especial relevancia si se considera que, conforme a la Memoria Justificativa y al indicador 6 de la Tabla 66 del DTS, Zipaquirá comercializa 90.031 toneladas de alimentos en las centrales mayoristas y se posiciona como el municipio que más productos comercializó en dichas centrales del país, lo que evidencia una alta dependencia de la comercialización externa y una brecha en infraestructura local de acopio, transformación y comercialización directa que el Plan de Acción y la revisión del POT deberían atender de manera prioritaria y articulada.

En esa misma línea, la CCB alerta que ni el numeral 6.2 del DTS ni el articulado del proyecto de Resolución hacen referencia a usos del suelo de servicios logísticos y a las Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) —entre ellas plataformas logísticas, centros de distribución, zonas de actividad logística y centros de consolidación y desconsolidación de carga agropecuaria— como categoría de uso compatible o condicionado dentro del polígono APPA, ni como lineamiento del Plan de Acción. Dado que el propio DTS reconoce la alta dependencia de Zipaquirá de las centrales mayoristas externas, la ausencia de este tipo de infraestructura en el instrumento constituye un vacío que limita su capacidad para atender la cadena completa de valor agropecuaria más allá de la fase productiva. La CCB propone que tanto el articulado como el Plan de Acción incorporen lineamientos explícitos sobre el uso del suelo de servicios logísticos y el desarrollo de las ILE en el área APPA, con las condiciones de escala y localización que resulten compatibles con los objetivos de la determinante.

Además, la CCB recomienda establecer los tiempos con los que contarán las entidades responsables de las actividades señaladas en el numeral 6.2 del DTS, las cuales son fundamentales para asegurar y garantizar la infraestructura que requieren los sectores productivos incorporados en el APPA.

8. En relación con los lineamientos para reglamentar los usos del suelo establecidos en el numeral 4.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS), la entidad territorial debe cumplir con diferentes normativas vigentes como la ambiental y la del sector agropecuario. Los lineamientos definidos para los usos principales agrícolas, pecuarios y acuícolas, así como para los usos compatibles, remiten de forma reiterada al cumplimiento de la normativa ambiental y del sector agropecuario “según corresponda” y a la observancia del Decreto 1077 de 2015, sin precisar las normas aplicables:

“4.2.1.1. Parámetros y lineamientos de uso del suelo para el sector agropecuario

4.2.1.1.1. Conjunto de usos principales

(...)

Los siguientes son lineamientos que tendrá en cuenta el municipio para reglamentar el uso agrícola:

- El uso agrícola destinado a la producción de alimentos incluye el desarrollo y establecimiento de todas las alternativas, líneas, arreglos y sistemas productivos, los cuales deben incorporar en su manejo buenas prácticas productivas, que sean ambientalmente sostenibles, que protejan el suelo, el agua, la biodiversidad; cumpliendo con las normativas ambiental y del sector agropecuario según corresponda.*
- Se podrán incluir todas las diferentes escalas, grados de tecnología, sistemas productivos, destinados a la alimentación humana.*
- La inclusión de individuos de especies arbóreas o arbustivas deberán hacerse en el marco de sistemas y arreglos productivos agroforestales destinados a la producción de alimentos para el consumo humano. Su aprovechamiento requerirá el cumplimiento de la normativa ambiental y del sector agropecuario vigente.” (Subrayado fuera de texto original)*

“Conjunto de usos principales pecuarios

(...)

Los siguientes son lineamientos que tendrá en cuenta el municipio para reglamentar el uso pecuario destinado a la producción de alimentos:

- El uso pecuario destinado a la producción de alimentos incluye el desarrollo y establecimiento de todas las alternativas, líneas, arreglos y sistemas productivos, los cuales deben incorporar en su manejo buenas prácticas productivas, que sean ambientalmente sostenibles, que protejan el suelo, el agua, la biodiversidad; cumpliendo con las normativas ambiental y del sector agropecuario según corresponda.*
- La inclusión de individuos de especies arbóreas o arbustivas deberán hacerse en el marco de sistemas y arreglos productivos agroforestales destinados a la producción de alimentos para el consumo humano. Su aprovechamiento requerirá el cumplimiento de la normativa ambiental y del sector agropecuario vigentes.” (Subrayado fuera de texto original)*

“Conjunto de usos principales acuícolas y pesqueros

(...)

Los siguientes son lineamientos que tendrá en cuenta el municipio para reglamentar el uso acuícola destinado a la producción de alimentos:

- *La acuicultura para consumo humano y pesca artesanal debe cumplir la normatividad ambiental y la del sector agropecuario; en especial, la expedida por la AUNAP*

(...)

“4.2.1.2. Conjunto de usos compatibles y lineamientos

A continuación, se presenta el conjunto de usos complementarios y se plantean los lineamientos para su reglamentación.

(...)

Los siguientes son lineamientos que tendrá en cuenta el municipio para reglamentar el uso agropecuario no alimentario:

- *El desarrollo de las actividades relacionadas con estos usos deberá llevarse a cabo de manera que favorezca y respete la producción agropecuaria asociada a los usos principales evitando la pérdida irreversible del suelo para la producción agropecuaria.*
- *El desarrollo y establecimiento de alternativas, líneas arreglos y sistemas productivos agropecuarios deben incorporar en su manejo buenas prácticas productivas, que sean ambientalmente sostenibles, que protejan el suelo, el agua, la biodiversidad y demás recursos asociados.*
- *El desarrollo de estos usos debe cumplir con la normativa ambiental y la del sector agropecuario, vigentes. Estos usos quedan supeditados a las consideraciones de la autoridad ambiental y/o del sector ambiental en general.*
- *El municipio en el marco de su autonomía territorial deberá reglamentar estos usos de conformidad a la normatividad ambiental y agropecuaria vigente, y considerando que los usos principales establecidos en este determinante deberán ser el uso predominante en el suelo APPA*

(...)” (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda indicar las normas ambientales, técnicas y sectoriales que se aplican para dar cumplimiento a los lineamientos definidos en el DTS y los documentos de referencia en los cuales la entidad territorial y los particulares puedan consultar dicha normatividad. Además, incluir en el articulado los parámetros y condiciones que se deben tener en cuenta para garantizar las buenas prácticas productivas señaladas en el numeral 4.2 del DTS.

Asimismo, la CCB recomienda incorporar en el articulado del proyecto de Resolución los lineamientos relativos a los usos del suelo principales, compatibles y condicionados definidos en el numeral 4.2 del

DTS, con el propósito de que la norma sea vinculante y facilite su incorporación en la revisión del POT del municipio, garantizando la seguridad jurídica en su aplicación.

9. En el numeral 4.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS), y en particular en la Tabla 64, se establecen los usos condicionados de turismo y comercio, entre los que se incluye el ecoturismo, las posadas turísticas y el comercio veredal, cuyas definiciones y condiciones se desarrollan únicamente en el DTS:

“Tabla 64. Conjunto de usos condicionados de turismo y comercio.

<i>Uso</i>	<i>Definición de uso</i>	<i>Tipo</i>	<i>Definición tipo</i>
<i>Servicio turístico</i>	<i>Corresponde a actividades y servicios de turismo especializado que se desarrollan en áreas rurales en torno a un atractivo natural o agropecuario.</i>	<i><u>Ecoturismo</u></i>	<i>El ecoturismo es un tipo de actividad turística especializada, desarrollada en ambientes naturales conservados, siendo la motivación esencial del visitante observar, aprender, descubrir, experimentar y apreciar la adversidad biológica y cultural con una actitud responsable para proteger la integridad del ecosistema y fomentar el bienestar de la comunidad local.</i> <i>El ecoturismo incrementa la sensibilización con respecto a la conservación de la biodiversidad, el entorno natural, los espacios naturales conservados y los bienes culturales, tanto entre la población local como entre los visitantes, y requiere procesos de gestión especiales para minimizar el impacto negativo en el</i>

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición tipo
			ecosistema. (artículo 3 de la ley 2068 de 2020).
Servicio de hospedaje	Corresponde al servicio de alojamiento y hospedaje.	<u>Posadas turísticas</u>	Uso que se desarrolla en la vivienda rural dispersa en la que se presta el servicio de alojamiento en unidades habitacionales, preferiblemente de arquitectura autóctona, cuyo principal propósito es promover la generación de empleo y apoyar la economía campesina diversificándola y aportando de manera complementaria y directa las labores agropecuarias siempre que se desarrollen en el contexto del artículo 65 de la Constitución Política, en el entendido.
Comercio	Corresponde a la venta de bienes o servicios de consumo doméstico requeridos por la comunidad.	<u>Comercio veredal</u>	El comercio veredal es el comercio de mercadeo al por menor (al detal), de bajo impacto, de primera necesidad; y su expendio y venta está directamente relacionado con la canasta familiar y las necesidades básicas de la población. Se localiza dentro de la vivienda rural dispersa dentro del territorio rural.

<i>Uso</i>	<i>Definición de uso</i>	<i>Tipo</i>	<i>Definición tipo</i>
			<i>A manera de ejemplo, los usos y actividades de mercadeo al por menor pueden ser los siguientes, entre otros: alimentos, licores, medicamentos que no requieren fórmula médica, artículos al detal de ferretería, artesanías, artículos de papelería, utensilios de uso doméstico, fotocopias, etcétera.</i>

” (Subrayado fuera de texto original)

Ante lo anterior, esta entidad recomienda definir lineamientos precisos en el articulado sobre las condiciones que permitan el desarrollo de actividades turísticas y de comercio veredal en suelos condicionados, dado que actualmente estas condiciones solo se encuentran en el DTS.

Adicionalmente, la CCB alerta que el numeral 4.2.1.1.3 del DTS cierra la regulación de usos condicionados con la siguiente disposición: *“No se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación que tiene este suelo para la actividad agropecuaria.”* Esta formulación genera una ambigüedad estructural: si los usos de turismo, hospedaje y comercio veredal están clasificados como condicionados —y no como prohibidos—, la norma debería precisar expresamente en qué condiciones se autorizan y cómo se pueden desarrollar. Esta disposición genera inseguridad jurídica, en la medida en que no permite a los propietarios, a las autoridades municipales ni a los curadores urbanos o Secretaría de Planeación determinar con certeza las condiciones para el desarrollo de estos usos. Adicionalmente alerta, que el DTS no menciona como se indicó anteriormente los usos de servicios logísticos, en concordancia con los objetivos de esta determinante.

10. En el numeral 6.1.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS) coexisten dos orientaciones que generan una contradicción interna. Por un lado, el numeral 6.1.2.2 *“Aplicación inmediata del APPA”* establece que, una vez declarada el APPA, su aplicación entra en vigor y que el municipio, al expedir conceptos de uso y/o en los procesos de licenciamiento urbanístico, deberá armonizar su régimen de usos del suelo dispuesto en su POT con los parámetros y lineamientos de uso definidos en el DTS:

“6.1.2.2. Aplicación inmediata del APPA.

En cumplimiento del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en específico lo señalado en el Parágrafo 2 el cual establece que los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de los mismos. En este sentido una vez declarada el APPA, su aplicación entra en vigencia.

Una vez entre en vigencia el APPA, los municipios en el momento de expedir conceptos de uso y/o en los procesos de licenciamiento urbanístico deberán armonizar su régimen de usos del suelo dispuesto en sus POT con los parámetros y lineamientos de uso definidos en el presente documento, lo anterior dada la condición de determinante de segundo nivel y norma de superior jerarquía del APPA

(...)." (Subrayado fuera de texto original)

Por otro lado, los numerales 6.1.2.3.1 a 6.1.2.3.4 del mismo DTS señalan que la incorporación de la APPA en el modelo de ocupación del territorio, la armonización con las clases y categorías de suelo rural y la articulación con los sistemas generales de vías y servicios públicos son decisiones que corresponden a los procesos de revisión, ajuste o modificación excepcional del POT:

"6.1.2.3. Incorporación del APPA en los procesos de revisión de POT y ajuste de POT

6.1.2.3.1 Incorporación del APPA en el modelo de ocupación del territorio

(...)

6.1.2.3.2 Incorporación del APPA en términos de los componentes y contenidos del APPA

El municipio de Zipaquirá deberá incorporar el APPA en su proceso de revisión, ajuste o modificación excepcional del POT como determinante de segundo nivel del ordenamiento territorial. En términos de los componentes y contenidos del POT establecidos por la Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015, deberán tener en cuenta e incorporar: (...)

6.1.2.3.3. Armonización con las clases de suelo y categorías de suelo rural

Las APPA forman parte del suelo rural, es decir que estas áreas se consideran no aptas para el uso urbano.

En este sentido, Zipaquirá, y el proceso de revisión, y ajuste del POT no podrán definir suelos urbanos, de expansión urbana, ni categorías de desarrollo restringido (vivienda campestre, centros poblados y suelo suburbano) sobre las áreas declaradas como APPA. Lo anterior, en atención a lo establecido en los arts. 10, 32 y 33 de la Ley 388 de 1997.

(...)

6.1.2.3.4. Articulación con los Sistemas Generales: Vías, y Servicios Públicos

Zipaquirá, en sus procesos de revisión y ajuste del POT, podrá proponer proyectos relacionados con sistemas generales: vías y servicios públicos, que mejoren tanto la calidad de vida de la población rural como la competitividad de la actividad agropecuaria, y que garanticen la articulación funcional con el conjunto del municipio. Los proyectos de infraestructura vial hacen parte integral del APPA y, por lo tanto, se reitera que en estas áreas se permite el desarrollo de proyectos de este tipo." (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta sobre la seguridad jurídica de este proyecto de Resolución y la orientación técnica que se está dando para que su aplicación sea inmediata, la cual implica que el municipio de Zipaquirá deberá armonizar su régimen de usos del suelo del POT con los parámetros y lineamientos de uso definidos en el DTS, sin que medie la revisión y ajuste del POT en los términos y condiciones establecidos en los artículos 23, 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997 —incluyendo la participación del Consejo Territorial de Planeación y la concertación con la autoridad ambiental—. Es preciso señalar que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, *“las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación”*.

Por lo anterior, la CCB recomienda realizar una armonización del modelo de ocupación del territorio a través de la revisión y ajuste formal del POT —proceso que, conforme al numeral 2.5.2 del DTS, el municipio ya adelanta— incorporando en él las decisiones establecidas en el proyecto de Resolución y las orientaciones técnicas de los numerales 6.1.2.3.1 a 6.1.2.3.4 del DTS, de manera que ambos instrumentos sean coherentes y concordantes entre sí y la determinante APPA garantice la seguridad jurídica en su implementación.

11. En relación con el numeral 11 del numeral 6.2 del DTS correspondiente a la *“Importancia de la UAF en el logro de los objetivos de la APPA”*, se indica lo siguiente:

“11. Importancia de la UAF en el logro de los objetivos de la APPA: La actualización y la aplicabilidad de la UAF en los procesos de subdivisión, adquisición y adjudicación de predios en el municipio de Zipaquirá -Cundinamarca que hace parte del APPA de Sabana Centro, reduce la posibilidad del fraccionamiento antieconómico de la propiedad y permite a la población campesina producir alimentos y generar ingresos económicos para el sostenimiento de sus familias.

La ANT, debe adelantar el proceso de actualización de la UAF para el municipio de Zipaquirá teniendo en cuenta las condiciones productivas, económicas y sociales que existen actualmente en la zona en coordinación con la alcaldía municipal.

Corresponde a las alcaldías municipales, en el marco de sus competencias, de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de la declaratoria de APPA como determinante de superior jerarquía, así como del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y realizar el control urbanístico. Así mismo, corresponde a las autoridades con competencias para la expedición de licencias urbanísticas, la observancia y acatamiento de la determinante APPA y el POT, garantizando así la aplicación de las áreas mínimas establecidas para la constitución de la UAF, de conformidad con la norma de zonas relativamente homogéneas definidas en la Resolución 041 de 1996, “Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”, expedida por el Incora o las UAF que hayan sido actualizadas por la ANT, bajo la nueva metodología establecida en el Acuerdo 167 de 2021, “Por medio del cual se adopta la guía metodológica para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá propone definir de forma expresa los plazos o tiempos estimados para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) adelante el proceso de actualización y aplicabilidad de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en el municipio de Zipaquirá, en coordinación con la alcaldía municipal. Lo anterior con el fin de asegurar la implementación oportuna de la determinante territorial APPA; garantizar la aplicación adecuada de las áreas mínimas para la constitución de la UAF con base en condiciones actualizadas; y facilitar la coordinación interinstitucional necesaria para que la autoridad municipal pueda ejercer sus funciones de control urbano. Esta recomendación cobra especial relevancia en Zipaquirá, dado que el DTS reporta que el 86,78 % de los predios (9.732) se encuentran por debajo de la UAF y que el 73,9 % de los predios rurales son menores a 0,5 hectáreas, lo que evidencia una presión estructural sobre la propiedad rural que la actualización de la UAF debe atender.

12. De acuerdo con el numeral 12 sobre “Regularización de la propiedad rural” del numeral 6.2 del DTS:

“12. Regularización de la propiedad rural: Reducir los índices de informalidad de la propiedad rural en el municipio de Zipaquirá, que hace parte del APPA de Sabana Centro del departamento de Cundinamarca, permite que la población campesina pueda acceder a bienes, servicios y apoyos del estado para el desarrollo y mejoramiento de la producción agropecuaria, lo que contribuye con la garantía del derecho humano a la alimentación y la disponibilidad de alimentos para la población.

La ANT, acorde con las competencias establecidas en el Decreto 2363 de 2015, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura”, tiene como objetivo promover el acceso progresivo de los campesinos a la tierra como factor productivo en condiciones de formalidad; por lo cual, deberá adelantar acciones tendientes a lograr la regularización la propiedad rural con enfoque de género, priorizando al municipio al municipio de Zipaquirá - Cundinamarca.

(...)

Esta actividad podrá ser desarrollada por la ANT, bajo el principio de coordinación administrativa con las autoridades locales, mediante la suscripción de memorandos de entendimiento entre otros, que faciliten la acción institucional de la Entidad y permita la materialización de las necesidades identificadas en el marco de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, entre otros (art. 89 de la Ley 160 de 1994), a través de los cuales se coordinará y racionalizará las acciones en materia de desarrollo rural.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
• <u>La ANT, conforme a los índices de informalidad en la tenencia de la tierra que se presenta en el municipio de Zipaquirá-Cundinamarca, deberá realizar la priorización de acciones tendientes a lograr la regulación de la</u>	El MADR y la ANT en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria.	Decreto 2363 de 2015: “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura” Resolución 128 de 2017: “Por medio de la cual se adoptan

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<u>propiedad y garantizar la seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles rurales.</u> La ANT deberá definir mecanismos y alternativas de articulación interinstitucional, a través de los cuales puedan desarrollar acciones conjuntas y definir recursos <u>en pro de lograr la regularización de la propiedad rural en el municipio.</u>		las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria" Resolución modificatoria 339 de 2022: "Adóptense los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (OPSPR), contenidos en el documento anexo, que hace parte integral de la presente resolución"

" (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que el proyecto de Resolución defina de manera expresa los instrumentos, mecanismos y herramientas que se utilizarán para garantizar el cumplimiento del lineamiento relacionado con la regularización de la propiedad rural, así como la reglamentación necesaria para su efectiva aplicación. Asimismo, esta entidad sugiere establecer los criterios técnicos, sociales y jurídicos que se aplicarán para determinar los predios susceptibles de priorización, con el fin de asegurar una implementación transparente, coordinada y coherente con los objetivos de la Reforma Rural Integral y la consolidación de la seguridad jurídica sobre la propiedad rural en el municipio de Zipaquirá.

Adicionalmente, la CCB propone que antes de iniciar el proceso de regularización al que se refiere este lineamiento, el Gobierno Nacional defina conceptos básicos, criterios de aplicación, tipología de los sistemas de producción y distribución, infraestructura de transformación de productos y se caracterice la tenencia de la propiedad, con el fin de facilitar la construcción de políticas efectivas para los agricultores familiares. Lo anterior es relevante dado que el propio DTS reconoce en el numeral 4 correspondiente a la "Incorporación y visualización de la AC FEC en los instrumentos de ordenamiento territorial" que:

"4. Incorporación y visualización la AC FEC en los instrumentos de ordenamiento territorial: En el municipio de Zipaquirá, el peso demográfico, ambiental y productivo de la AC FEC en Zipaquirá es indiscutible. (65,66% de las UPA, cuentan con el 36,96% del área municipal), pero enfrenta fraccionamiento y riesgos de desplazamiento funcional debido a la expansión urbana, pérdida de superficie agrícola y concentración de la tierra. Su reconocimiento efectivo en los instrumentos de

ordenamiento aún es débil: la atomización predial y la falta de capítulos específicos sobre el campesinado invisibilizan su rol ecológico, social y productivo. Por ello, la planeación territorial debe incorporar criterios precisos sobre ubicación, tamaño, amenazas y dinámica productiva de la AC FEC local." (Subrayado fuera de texto original)

Esta descripción evidencia que la regularización de la propiedad y el reconocimiento de la AC FEC requieren una estrategia interinstitucional más amplia, articulada y con plazos definidos, que vincule de manera efectiva a la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación de Cundinamarca y el municipio de Zipaquirá.

13. En relación con el numeral 13 del numeral 6.2 del DTS, que se refiere al "Análisis de la relación entre la declaratoria de las APPA y el mercado de tierras rurales" y señala lo siguiente:

"13. Análisis de la relación entre la declaratoria de las APPA y el mercado de tierras rurales: Con la entrada en vigencia de la Ley 2294 de 2023, y en su art. 32 se establece una nueva determinante de ordenamiento territorial, que se refiere a las "áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional", especialmente aquellas designadas como APPA, las cuales son declaradas por el MADR de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

A raíz de lo anterior, por la declaratoria de estas áreas se hace necesario caracterizar la dinámica del mercado de tierras rurales analizando las relaciones existentes y posibles variaciones en dicho mercado, incluido el precio comercial de la tierra y las dimensiones de ordenamiento territorial, productivo y social de la propiedad, a partir del análisis de dos periodos de tiempo, antes y después de su declaratoria, siendo un elemento generador de transparencia en el mercado de tierras rurales toda vez que garantiza la difusión de la información y funda las bases para que en un periodo no menor a cinco (5) años, se puedan formular recomendaciones de política pública del mercado de tierras rurales en estas zonas." (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá valora que el DTS de Zipaquirá incluya este numeral. Sin embargo, alerta que este lineamiento resulta insuficiente en su formulación actual por dos razones. Primera, porque encarga a la UPRA la caracterización del mercado de tierras "antes y después de la declaratoria", lo que significa que la línea base previa debe levantarse de manera inmediata y con anterioridad a la expedición de la Resolución, y no de manera retrospectiva una vez la determinante ya esté vigente; de lo contrario se perderá la posibilidad de comparar adecuadamente los efectos de la medida. Segunda, porque la declaratoria puede producir variaciones significativas en los precios comerciales que afecten a los propietarios de los predios comprendidos en el polígono APPA.

Esta circunstancia es particularmente relevante en Zipaquirá, dado que el propio DTS reconoce en su numeral 1.7.2 que el 68,1 % del área municipal (13.250 hectáreas) forma parte del mercado de tierras, donde confluyen actividades agropecuarias, industriales y de servicios, con gradientes de precio que van desde los 40 a 50 millones de pesos por hectárea en zonas de baja presión hasta picos superiores a los 1.000 millones de pesos por hectárea cerca del casco urbano y las zonas industriales. El mismo DTS advierte que, para un pequeño productor de la AC FEC, vender su tierra para un desarrollo inmobiliario puede resultar financieramente más atractivo que mantener una actividad agrícola de baja rentabilidad,

dinámica especulativa que constituye una de las principales causas de la transformación del suelo rural agropecuario.

Por lo anterior, la CCB propone que el proyecto de Resolución establezca la obligación de la UPRA de realizar la caracterización del mercado de tierras rurales con anterioridad a la entrada en vigor de esta determinante, y que los resultados de dicha caracterización sean publicados y socializados con los propietarios de los predios comprendidos en el polígono APPA, como garantía de transparencia e información en el mercado.

14. De igual manera, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda establecer los horizontes temporales para el desarrollo de las actividades contenidas en el numeral 6.2 del DTS, con el propósito de brindar claridad sobre su ejecución y seguimiento. Esta entidad propone que dichas actividades sirvan de insumo para la formulación del Plan de Acción al que hace referencia el artículo 7 del proyecto de Resolución, y que en dicho Plan se defina la metodología para llevar a cabo su desarrollo, articulando de manera coherente las orientaciones técnicas del DTS con la estrategia de seguimiento y evaluación prevista en el numeral 6.3 del mismo documento.

Esta articulación es necesaria en el caso de Zipaquirá, dado que varias de estas actividades —entre ellas la actualización de la UAF, la regularización de la propiedad rural, la caracterización de la AC FEC y el fortalecimiento de la infraestructura de comercialización— tienen una incidencia directa sobre las decisiones de ordenamiento del POT, instrumento que el municipio se encuentra revisando y ajustando de acuerdo a lo mencionado en el numeral 2.5.2 del DTS, de modo que su implementación desarticulada o sin plazos definidos puede generar mandatos contradictorios con las decisiones de ese instrumento.

15. Adicionalmente, esta entidad sugiere que las orientaciones técnicas para los diferentes instrumentos de planeación —POT, planes de desarrollo municipal, planes sectoriales y plan de ordenamiento departamental— sean incorporadas de manera expresa en el articulado del proyecto de Resolución, con el fin de que la norma sea vinculante y facilite la inclusión de la determinante APPA en dichos instrumentos, garantizando la seguridad jurídica en su aplicación por parte de las entidades territoriales, los ciudadanos y los empresarios.
16. En relación con los numerales 6.3.2 “*Seguimiento*” y 6.3.3 “*Evaluación*” del Documento Técnico de Soporte, la Cámara de Comercio de Bogotá propone establecer plazos concretos para el cumplimiento de las actividades asignadas a los diferentes equipos de la UPRA, dado que actualmente no se encuentran definidos. Incluir estos tiempos permitirá fortalecer la operatividad del componente de seguimiento, así como asegurar su ejecución en el marco de la implementación de la APPA de Zipaquirá.
17. En relación con los espacios de participación ciudadana desarrollados en el proceso de constitución de la APPA de Zipaquirá, la Cámara de Comercio de Bogotá reconoce que, a diferencia de otros procesos, el proyecto de Resolución y el DTS documentan en el numeral 5.3 “*Diálogos para la participación*” la realización de diversos encuentros con actores del territorio —entre ellos el encuentro de diálogo municipal del 12 de diciembre de 2024 en la vereda San Isidro, los encuentros de sensibilización del 20 de agosto de 2025, la sesión con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural del 27 de agosto de 2025 y el encuentro regional “*APPATÓN*” del 14 de diciembre de 2025—. No obstante, dicha documentación se

concentra en la descripción de los espacios realizados, sin que se evidencie de manera detallada la forma en que los aportes, preocupaciones y recomendaciones recogidos incidieron en la delimitación definitiva del polígono APPA y en sus parámetros y lineamientos de uso.

En ese sentido, la CCB sugiere incorporar en el DTS de Zipaquirá una matriz que evidencie la incidencia de las observaciones y recomendaciones surgidas durante el proceso de socialización. Dicha matriz debería incorporar: (i) el número de participantes por cada grupo de actores convocados (propietarios de la tierra, sociedad civil, campesinos, productores agropecuarios, sector empresarial, gobierno local, entre otros); (ii) los canales de comunicación y metodologías utilizados para la convocatoria y recolección de aportes; y (iii) los criterios aplicados para evaluar la participación incidente de cada grupo en la toma de decisiones. Lo anterior permitirá fortalecer la trazabilidad, legitimidad y transparencia del proceso, y asegurar que el instrumento normativo incorpore las distintas visiones y necesidades del territorio.

De otra parte, la CCB recomienda garantizar la construcción colectiva de este proyecto de Resolución con los diferentes actores del territorio, de modo que la comunidad, los empresarios y los propietarios de los predios delimitados en el polígono APPA comprendan con claridad la articulación entre la determinante y el POT vigente y los efectos concretos de la declaratoria, antes de que la determinante entre en vigor.

18. Por otra parte, la CCB alerta sobre la posible confusión que puede generar la coexistencia de distintos documentos técnicos que contienen orientaciones y lineamientos para la implementación del APPA en el municipio de Zipaquirá: el Documento Técnico de Soporte principal y sus anexos —Frontera Agrícola y otros Soportes (Anexo 1), Minería (Anexo 2), Cartografía (Anexo 3) y Detalle de los insumos cartográficos (Anexo 4)—, cuya jerarquía interna y articulación no está definida en el articulado.

En particular, el Anexo 1 incorpora el documento de alcance regional “*Documento técnico de análisis de la frontera agrícola en la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), en los municipios de Cogua, Gachancipá, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá, región Sabana Centro, Cundinamarca*”, que contiene conclusiones, recomendaciones y lineamientos técnicos —con énfasis en las determinantes ambientales en jurisdicción de la CAR— aplicables de manera conjunta a cinco municipios, sin que el articulado precise cómo se articulan dichas orientaciones de alcance regional con las decisiones específicas adoptadas para el municipio de Zipaquirá.

La Cámara de Comercio de Bogotá propone que el proyecto de Resolución aclare expresamente la jerarquía y articulación entre el DTS principal y cada uno de sus anexos, así como entre el documento municipal y el documento regional contenido en el Anexo 1, de modo que los actores del territorio, las autoridades municipales y los particulares puedan identificar con certeza el documento de referencia vinculante en cada situación, las disposiciones del documento regional que prevalecen sobre las del municipal y las que resultan complementarias, con el fin de facilitar la implementación del APPA y garantizar la seguridad jurídica en su aplicación e incorporación en el POT del municipio.

19. Finalmente, la Cámara de Comercio de Bogotá alerta la existencia de varias inconsistencias materiales en el texto del proyecto de Resolución, la Memoria Justificativa y el Documento Técnico de Soporte que conviene corregir antes de la expedición del acto administrativo, con el fin de evitar ambigüedades en sus interpretaciones y fortalecer la seguridad jurídica de la determinante:

- i. Como se señaló previamente en este documento, existe una triple discrepancia en la identificación del anexo que contiene la información cartográfica de la determinante. El artículo 1 del proyecto de Resolución remite dicha cartografía al “Anexo 2” del Documento Técnico de Soporte; el cuerpo del DTS (numeral 3.2) señala que la información y el detalle cartográfico se consultan en los “anexos 4 y 5”; y la estructura de anexos efectivamente publicada identifica la Cartografía como Anexo 3 y el Detalle de los insumos cartográficos como Anexo 4, correspondiendo en esta última el Anexo 2 al documento de Minería. Esta divergencia genera incertidumbre sobre cuál es el documento cartográfico vinculante para efectos de licenciamiento y control urbano.
- ii. De manera relacionada con lo anterior, se observa una inconsistencia en el número y la numeración de los anexos del DTS. La sección “Anexos” del Documento Técnico de Soporte relaciona seis anexos (Caracterización territorial, Frontera Agrícola y otros Soportes, Minería, Cartografía, Detalle de los insumos cartográficos y Participación y Protección de Datos – Ley 1581 de 2012), mientras que la estructura de anexos efectivamente entregada y publicada contiene únicamente cuatro (Frontera Agrícola y otros Soportes, Minería, Cartografía y Detalle de los insumos cartográficos), con una numeración corrida que no coincide con la del cuerpo del documento. La CCB recomienda unificar la enumeración, el número y la denominación de los anexos entre el articulado, el cuerpo del DTS y los documentos efectivamente publicados.
- iii. En la página 8 del proyecto de Resolución, al referirse a la pérdida de efectos de la zona preliminar identificada en las Resoluciones 507 de 2023, 109A de 2024 y 242 de 2024, el texto indica que ello opera “en lo que respecta a estos dos municipios”, pese a que la presente declaratoria corresponde a un único municipio, el de Zipaquirá.
- iv. La Memoria Justificativa, en el acápite de impacto medioambiental, hace referencia a la conservación de la biodiversidad asociada a los “paisajes productivos del suroeste antioqueño”, expresión ajena al ámbito territorial del proyecto, en tanto Zipaquirá se ubica en el departamento de Cundinamarca.
- v. Existe una denominación inconsistente del instrumento de ordenamiento territorial del municipio: mientras el artículo 4 del proyecto de Resolución se refiere al “(PBOT)” y la Memoria Justificativa alude al “EOT”, el municipio de Zipaquirá cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado mediante el Acuerdo 012 de 2013, conforme lo reconoce el propio DTS.
- vi. Se observa una inconsistencia en el dato del índice de informalidad en la tenencia de la tierra, pues el cuerpo del DTS (numeral 1.7.2) reporta un 34,94 % (equivalente a 3.919 predios), en tanto que la Tabla 66 de indicadores registra un 38,42 %. Adicionalmente, la Memoria Justificativa cita en algunos apartes la “Ley 2294 de 2022”, cuando la norma corresponde a la Ley 2294 de 2023.
- vii. Se evidencia una discrepancia entre las fechas de consulta pública indicadas en los considerandos del proyecto de Resolución y en la Memoria Justificativa, que sitúan la publicación de los documentos entre el 4 y el 26 de marzo de 2026, y la fecha en que estos fueron efectivamente cargados en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), que corresponde al período comprendido entre el 16 de junio y el 1 de julio de 2026. Esta divergencia afecta la trazabilidad del proceso de participación y puede generar dudas sobre la oportunidad y suficiencia del período de consulta surtido.
- viii. Sugerir y definir estrategias, mecanismos o esquemas para mantener y fortalecer la participación de los gremios empresariales, asociaciones productivas y cámaras de comercio en la

implementación, seguimiento y evaluación de la APPA para identificar retos y oportunidades de manera temprana y ajustar determinantes según las necesidades del sector.

- ix. En lo que tiene que ver con la dotación de herramientas técnicas a los productores involucrados en el área, es importante incentivar procesos de innovación, transformación y valor agregado a la industria de alimentos que complementen la protección del suelo y aprovechen la cercanía a Bogotá para fortalecer la logística, suministro, abastecimiento y acceso a mercados. Clave involucrar actores ya presente en el territorio (Gobernación de Cundinamarca, Agencia de Comercialización y Competitividad de Cundinamarca, RAPE Región Central, FAO, otros).
- x. A lo largo del Documento Técnico de Soporte, el municipio de Zipaquirá es asociado de manera generalizada con el conjunto de la Sabana de Bogotá —por ejemplo, en los análisis de contexto territorial y en la caracterización socioeconómica—, sin que se precise que la APPA declarada corresponde exclusivamente a dicho municipio y no a la totalidad de los municipios que integran la Sabana. Esta imprecisión puede generar confusión en la lectura e interpretación del instrumento, en particular frente a decisiones de ordenamiento territorial que requieren identificar con exactitud el ámbito de aplicación de la determinante.

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda revisar y ajustar estas inconsistencias en la versión definitiva del acto administrativo y de sus documentos de soporte, con el propósito de garantizar la coherencia, precisión, trazabilidad técnica y la seguridad jurídica de la declaratoria de la APPA en el municipio de Zipaquirá.

Desde la CCB esperamos que, con estas recomendaciones, se logre aportar al desarrollo de una norma clara, coherente, suficiente y de fácil aplicación por parte de los diferentes actores, en el marco de este proyecto de Decreto que reglamenta el área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Zipaquirá de la Provincia de Sabana Centro. De ser necesario, nos ponemos a disposición para ampliar y profundizar estas consideraciones.



SCHALMA DÍAZ-GRANADOS ABADÍA
Vicepresidenta Articulación Público Privada (E)
Cámara de Comercio de Bogotá

Aprobó: Schalma Díaz Granados

Revisó: Claudia Patricia Velasquez, Directora de Gestión Pública y Ciudadana

Consolidó: Luis Ernesto García Barrios, Coordinador de Gestión Regulatoria

Elaboró: Ana María Henao, Coordinadora de Ordenamiento Territorial; Sebastián Beltrán, profesional junior, Coordinación de Ordenamiento Territorial; y Julian Robledo Ruiz, Macrosector Agropecuario y Agroindustrial

