

Bogotá D.C., mayo 12 de 2026

Doctora
MARTHA CARVAJALINO VILLEGAS
Ministra
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
martha.carvajalino@minagricultura.gov.co
Av. Jiménez de Quesada No. 7a – 17
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de Resolución “Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cajicá de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Señora Ministra,

Desde la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) estamos interesados en participar de manera activa y técnica en las iniciativas del Gobierno Nacional. Por esta razón, hemos formulado observaciones y recomendaciones al proyecto de Resolución “Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cajicá de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

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 publicada el 27 de abril de 2026, 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 Cajicá:

“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 613,77 hectáreas en el municipio de Cajicá de la provincia de Sabana Centro del departamento de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) municipio de Cajicá Cundinamarca”.

Parágrafo 1. Los criterios técnicos y la información cartográfica de la presente resolución se encuentran disponible en el documento denominado “Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos municipio de Cajicá, Cundinamarca”, junto con 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 uso —contenidos en el Documento Técnico de Soporte - DTS y expresamente identificados en la cartografía del Anexo 3, que determina la totalidad de las 613,77 hectáreas como zona principal de producción de alimentos— y eliminar la remisión al DTS contenida en el párrafo 1, con el propósito de que la norma sea clara, coherente y suficiente para su aplicación por parte del municipio en las decisiones de uso del suelo y los procesos de licenciamiento. Lo anterior, en tanto que el DTS con sus cuatro 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 paralizar la toma de decisiones de inversión en Cajicá.

En relación con el párrafo 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 Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio. Es importante nuevamente mencionar que el municipio de Cajicá cuenta con una revisión excepcional del POT adoptada el 22 de abril del 2025.

De otro lado, esta entidad alerta que el Anexo 3 del DTS incluye dos versiones cartográficas —la cartografía general del APPA y la cartografía zonificada— sin que el proyecto de Resolución especifique cuál de los dos documentos es el referente vinculante para efectos de licenciamiento y control urbano. Esta omisión puede generar inseguridad jurídica para los 330 predios que la cartografía identifica dentro del polígono APPA. Por lo anterior, la CCB propone incorporar en el articulado la cartografía correspondiente a esta declaratoria.

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

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

Parágrafo. El departamento de Cundinamarca y el municipio de Cajicá, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, atenderán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de

¹ **Anexo 1 denominado Caracterización Territorial que contiene:** el documento denominado "Anexo_1_Caracterizacion_Cajica_20260219" correspondiente a la "Caracterización territorial de Cajicá, Cundinamarca". **Anexo 2 denominado Documento y Matriz de Determinantes Ambientales y Frontera Agrícola que contiene:** a) el documento denominado "Anexo_2_Frontera Agrícola con énfasis ambiental_Cajica_20260325" correspondiente al análisis de la frontera agrícola con énfasis ambiental en la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cajicá, Cundinamarca; y b) el documento denominado "Apéndice A_Matriz_Cualificacion" que contiene la matriz de cualificación de las determinantes ambientales aplicables al municipio. **Anexo 3 denominado Cartografía APPA que contiene:** a) el archivo "01_PolígonoAPPACajicá_20260406" (mapa con el título "Áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Cajicá"); y b) el archivo "01_PolígonoAPPACajicá_Zonificada_20260406" (mapa con el título "Áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Cajicá" con zonificación, identificando la totalidad de las 613,77 hectáreas como Zona principal para la producción de alimentos en 330 predios). **Anexo 4 denominado Detalle de los insumos cartográficos que contiene:** una tabla en formato Excel denominada "01_DT_FuentesDetalladas_APPACajicá_20260406" con el "Detalle de los insumos cartográficos utilizados para la identificación de las APPA en el municipio de Cajicá".

ordenamiento territorial, de conformidad con el párrafo segundo del 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 el Anexo 3 (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 incertidumbre jurídica sobre los 330 predios que quedan comprendidos en la determinante dentro de las 613,77 hectáreas delimitadas, lo cual es especialmente sensible en un municipio que adoptó su PBOT en abril de 2025, lo que significa que los propietarios de dichos predios ya cuentan con condiciones normativas de desarrollo amparadas en un instrumento de ordenamiento territorial reciente y vigente.

Asimismo, la Cámara de Comercio de Bogotá sugiere revisar y ajustar el párrafo de este artículo para precisar que el ámbito de aplicación es el municipio de Cajicá 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 hasta tanto se implementen los programas de transición agroecológica, como se plantea en el numeral 8 del numeral 6.2 sobre las Orientaciones Técnicas Sectoriales para la Implementación contenidas en el DTS:

" 8. Incorporación del enfoque agroecológico en las APPA:

(...)

El municipio en articulación con el ministerio de agricultura y desarrollo rural incorporara el enfoque agroecológico en las APPA, a través de la priorización y focalización de recursos de inversión en políticas y programas de transición agroecológica, los cuales deben integrar la promoción de la producción agropecuaria, la formación y acompañamiento técnico, la comercialización, distribución, intercambio y consumo de alimentos.

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

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 2 que el cumplimiento es de carácter inmediato:

"2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El departamento de Cundinamarca y el municipio de Cajicá, 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 párrafo 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. Esta precisión resulta especialmente urgente en el caso de Cajicá, dado que la aplicación inmediata de la determinante sobre predios amparados en un PBOT adoptado en 2025 puede generar conflictos de aplicación entre la norma municipal de ordenamiento vigente y la nueva determinante de segundo nivel, sin que el proyecto de Resolución establezca un mecanismo de armonización entre ambos instrumentos.

En ese sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá alerta sobre un aspecto de orden estructural que permea la totalidad del proyecto normativo y que diferencia al municipio de Cajicá de los demás municipios de la provincia de Sabana Centro en los que se han adoptado APPA: como se mencionó anteriormente, Cajicá adoptó la revisión excepcional del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) el 22 de abril de 2025 mediante el Acuerdo 04, es decir, en fecha posterior a la entrada en vigor del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que consagró las APPA como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2. Esta circunstancia significa que el PBOT fue formulado, concertado con la autoridad ambiental y adoptado por el Concejo Municipal, lo que refleja que existía un proceso previo de construcción colectiva, razón por la cual la coordinación, articulación y armonización de estos dos instrumentos resulta indispensable para garantizar la seguridad, el fortalecimiento del tejido productivo existente y la atracción de nuevas inversiones en el suelo rural del municipio.

La anterior, genera tres circunstancias jurídicas concretas que ni el articulado, el DTS y sus Anexos resuelven:

En primer lugar, la circunstancia de la compatibilidad normativa. El PBOT del municipio de Cajicá de 2025 contiene una reglamentación de usos del suelo rural que ahora podrían resultar incompatibles con los parámetros y lineamientos del APPA. El proyecto de Resolución no define de forma expresa como se articulan y armonizan las decisiones ya adoptadas en dicho instrumento de planeación: si quedan derogadas, si deben inaplicarse, o si conservan vigencia hasta una nueva revisión del PBOT. La falta de esta precisión expone a los propietarios de los 330 predios identificados en el Anexo 3 del DTS a un vacío jurídico frente a la implementación de normas con temporalidades diferentes sobre un mismo territorio.

En segundo lugar, la circunstancia del procedimiento de revisión. La Ley 388 de 1997 establece en sus artículos 23, 24, 25 y 28 que las revisiones de los planes de ordenamiento territorial están sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación, incluyendo la participación del Consejo Territorial de Planeación, la concertación con la autoridad ambiental y el proceso de adopción ante el Concejo Municipal. Si el PBOT de Cajicá fue adoptado en 2025, su próxima revisión ordinaria solo procederá en los plazos legales establecidos. En ese sentido, el proyecto de Resolución no precisa si la incorporación de la APPA requiere una revisión extraordinaria del PBOT, ni en qué plazo deberá adelantarse.

En tercer lugar, la circunstancia del régimen de transición. El artículo 4 del proyecto de Resolución encarga al municipio el control urbano, pero no define las reglas aplicables durante el período que transcurra entre la declaratoria del APPA y la revisión del PBOT. Esta ambigüedad impide al municipio ejercer el control urbano de manera clara y uniforme, y genera inseguridad para los particulares que interactúen con el municipio en procesos de licenciamiento urbanístico.

“Artículo 4. Cumplimiento y control. Corresponde al municipio de Cajicá, en el marco de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de lo dispuesto en este acto administrativo y en sus instrumentos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y ejercer el control urbano.

Parágrafo. Corresponde a las autoridades con competencia para la expedición de licencias urbanísticas en el municipio de Cajicá verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución. (Subrayado fuera del texto original)

Por lo anterior, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que el proyecto de Resolución incorpore disposiciones expresas que respondan a estas tres cuestiones: (i) las condiciones de aplicación de la APPA frente a las decisiones de usos del suelo del PBOT de 2025 que le sean incompatibles; (ii) la

exigencia y el plazo para que el municipio adelante la revisión y ajuste de su PBOT para incorporar la determinante, con un mecanismo de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el municipio; y (iii) el régimen de transición aplicable durante el periodo de aplicación del PBOT vigente y la implementación “*inmediata*” de la APPA, para el ejercicio del control urbano y la expedición de licencias urbanísticas por parte del municipio.

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)

En el Documento Técnico de Soporte, el numeral 6.3 “*Seguimiento y evaluación*” establece:

“6.3. Seguimiento y evaluación

Dentro del proceso de monitoreo a las declaratorias de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA, orientado por los principios del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), se define la estrategia de seguimiento y evaluación de los objetivos trazados para las APPA a través de indicadores estratégicos con el fin de identificar a futuro, el grado de avance de cumplimiento de los indicadores propuestos cada cinco (05) años o cuando se requiera, a partir de la declaratoria de estas áreas.” (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 Cajicá. El DTS establece en la Tabla 52 una batería de trece (13) indicadores con línea base enmarcados en cuatro dimensiones del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) —entre ellos área cosechada (228,4 ha), producción agrícola (2.463 ton), rendimiento por hectárea (10,8 ton/ha), índice de informalidad en la tenencia de la tierra (22,76%), inventario pecuario (898.000 animales), volumen comercializado en centrales mayoristas (15.554 ton), inseguridad alimentaria moderada-grave (4,9% de hogares) e infraestructura de adecuación de tierras en operación (0 ha), entre otros— sin que ninguno cuente con metas cuantitativas que contribuyan a su seguimiento y evaluación:

“Tabla 52. Batería de indicadores propuesta con base en dimensiones del DHAA (Línea Base)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor del indicador (Cajicá)	Fuente (Cajicá)
Disponibilidad	<u>1. Variación área cosechada en hectáreas (ha).</u>	<u>228,4 (ha)</u>	UPRA. EVA (2024)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor del indicador (Cajicá)	Fuente (Cajicá)
	<u>2. Variación producción agrícola en toneladas (ton).</u>	<u>2.463 (ton)</u>	UPRA. EVA (2024)
Accesibilidad	<u>3. Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).</u>	<u>10,8 (ton/ha)</u>	UPRA. EVA (2024)
	<u>4. Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra.</u>	<u>22,76 %</u>	UPRA (2020) Índice de Informalidad
	<u>5. Variación inventario pecuario.</u>	<u>898.000 animales</u>	UPRA. ICA (2024)
	<u>6. Variación en el volumen alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton).</u>	<u>15.554 (ton)</u>	UPRA (2024). Cálculos a partir del SIPSA-DANE (2023)
	<u>7. Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada- grave.</u>	<u>4,9 % (hogares)</u>	DANE-ECV (2025). Escala FIES Desagregación Municipal (2024)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor del indicador (Cajicá)	Fuente (Cajicá)
Adecuación	<u>8. Variación porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos.</u>	• <u>Servicio Acueducto Rural: 100%</u> • <u>Servicio Alcantarillado Rural: 90,81%</u> • <u>Servicio Aseo Rural: 99,35%</u> • <u>Servicio Energía Rural: 100%</u> • <u>Servicio Gas Natural: 94,00%</u>	Cobertura acueducto/alcantarillado/aseo rural, secretaría de planeación Gobernación de Cundinamarca (2023). Cobertura servicio de energía MinMinas (2023). Cobertura del servicio de gas natural municipal MinMinas (2025)
	<u>8.1. Variación porcentaje de acceso de hogares promedio a servicios públicos.</u>	<u>96.8%</u>	Sin fuente específica indicada
Sostenibilidad	<u>9. Variación del área (ha) municipal con infraestructura de adecuación de tierras en operación, y/o riego individual o comunitario.</u>	<u>0 (ha)</u>	Agencia de Desarrollo Rural- ADR (2026)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Valor del indicador (Cajicá)	Fuente (Cajicá)
	<u>10. 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) (2026) ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) (2026) PME (Unidad de Planeación Minero-Energética) (2026) Ministerio de Minas y Energía (2026)
	<u>10.1 Variación del área del APPA (ha) afectada por títulos mineros.</u>	<u>0 (ha)</u>	Idem indicador 10

“(Subrayado fuera de 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 antes señalado, considerando que es amplia y que la definición de dicha periodicidad es fundamental para llevar a cabo la evaluación de manera oportuna y pertinente, de tal modo que las recomendaciones y ajustes a realizar sean adecuados para resolver las problemáticas identificadas en el marco del seguimiento y evaluación de la APPA. Esta precisión cobra especial importancia en el caso de Cajicá, dado que los ciclos de evaluación de la APPA deberían articularse con los procesos de revisión del PBOT adoptado en 2025 (corto, mediano y largo plazo), de modo que los resultados del seguimiento puedan traducirse oportunamente en ajustes a los instrumentos de planeación territorial del municipio.

- 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.

Lo anterior adquiere especial relevancia en el caso de Cajicá, dado que el indicador 10 de la Tabla 52 del DTS registra un área del APPA afectada por títulos mineros y contratos de hidrocarburos de 0 ha según las fuentes de la Agencia Nacional de Minas, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas y Energía. Sin embargo, esta cifra corresponde al momento de elaboración del DTS y no garantiza que no existan solicitudes, contratos o proyectos de infraestructura energética en trámite que pudieran superponerse con el polígono que se declare de 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 Minera (ANM) para determinar el régimen de coexistencia entre eventuales títulos o solicitudes preexistentes y la determinante APPA, evitando la ambigüedad normativa.

Adicionalmente, en el numeral 6.1.2.1 del DTS se establecen las condiciones sobre actuaciones urbanísticas y situaciones jurídicas consolidadas:

"6.1.2.1. Actuaciones urbanísticas y situaciones jurídicas consolidadas en el APPA

Los derechos adquiridos legítimamente y las situaciones jurídicas consolidadas en el área propuesta como APPA serán respetados conforme a las disposiciones legales y constitucionales vigentes.

Los derechos adquiridos legítimamente y las situaciones jurídicas consolidadas en el área propuesta como APPA serán respetados conforme a las disposiciones legales y constitucionales vigentes. Una vez expedida el APPA, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio deberán cumplir con lo establecido en la determinante. (Subrayado fuera del texto original)

La CCB sugiere que estas disposiciones sean incorporadas explícitamente en el articulado, dado que establecen obligaciones para los diferentes actores del territorio. Adicionalmente, y en línea con la alerta estructural formulada en el numeral 2 sobre el ámbito de aplicación de este documento de observaciones, el artículo 6 es precisamente la disposición donde el proyecto de Resolución debió haber resuelto las tres circunstancias jurídicas que genera la coexistencia de la APPA con el PBOT adoptado en 2025, anteriormente mencionadas: la compatibilidad normativa entre ambos instrumentos, el procedimiento aplicable para la revisión del PBOT y el régimen de transición para el control urbano, la expedición de licencias y la implementación "inmediata" de la APPA. Por lo anterior, la remisión genérica al "marco legal vigente" y la referencia exclusiva al régimen de transición para licencias urbanísticas resultan insuficientes para atender estas circunstancias, que son propias y específicas del municipio de Cajicá. Por ello, esta entidad 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 se encuentren vigentes y que involucren inversiones del sector público o privado, y en particular para atender las condiciones normativas urbanísticas de desarrollo en los 330 predios comprendidos dentro del polígono APPA, generadas por el modelo ocupación planteado en el PBOT adoptado.

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, en el marco del sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con el apoyo de la UPRA, construirá un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, como instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios." (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, 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 Cajicá, 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. Esta situación es relevante en el caso de Cajicá, dado que la existencia de un PBOT adoptado en 2025 impone la necesidad de que el Plan de Acción y las orientaciones sectoriales de implementación sean coherentes y concordantes con las decisiones de ordenamiento ya adoptadas en ese instrumento. Por lo anterior, la CCB propone articular el cronograma de construcción del Plan de Acción con las etapas del PBOT adoptado, 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, que puedan incorporarse en la revisión del PBOT cuando esta proceda.

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 Cajicá.

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 y en el mandato legal establecido en el numeral 2 del artículo anteriormente mencionado. Esta necesidad es especialmente urgente en el caso de Cajicá, dado que la declaratoria del APPA introduce ahora una nueva determinante de nivel 2 que puede modificar decisiones de ordenamiento ya incorporadas en el PBOT vigente.

7. De acuerdo con los párrafos 14 y 15 de 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 los siguiente:

"Que el artículo 65 ibidem, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, establece que:

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

"5. 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
<u>1. Producción Agropecuaria: Inventariar y priorizar necesidades de infraestructura productiva. Promover la modernización de instalaciones existentes y la adopción de tecnologías limpias.</u>	<u>MinAgricultura 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 UMATA si aplica.</u>	
<u>2. Servicios de Apoyo a la Producción: Fortalecer redes de asistencia técnica, infraestructura de riego y drenaje.</u>	<u>MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con CAR y la alcaldía municipal.</u>	Ley 2294 de 2023, art. 32. Ley 388 de 1997. Ley 160 de 1994 (reforma agraria).
<u>3. Almacenamiento y Transformación: Incentivar la construcción de centros de acopio y plantas de transformación. Identificar potenciales mercados regionales y nacionales.</u>	<u>MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con operadores privados.</u>	

" (Subrayado fuera del 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 reglamentación del PBOT del municipio de Cajicá y sus instrumentos complementarios, en este caso, el Plan Maestro de Movilidad Sostenible y Segura, y no solo en los planes de desarrollo territorial. Esto permitirá garantizar la seguridad alimentaria en todo el territorio y cumplir con el mandato constitucional de protección y promoción del derecho humano a la alimentación. Lo anterior adquiere especial relevancia dado que el 95,8% de los alimentos comercializados por Cajicá

tienen como destino el mercado mayorista de Corabastos en Bogotá. Esta situación se torna de suma importancia por el hecho de que, según el numeral 4.2.1 que trata sobre la “*Caracterización de la dinámica del mercado de tierras rurales*” del Anexo 1 del DTS (Caracterización territorial de Cajicá, Cundinamarca), Cajicá no cuenta con plazas de mercado ni mercados campesinos. Por lo tanto, la ausencia de infraestructura local de acopio, transformación y comercialización directa constituye una brecha estructural que el Plan de Acción y el PBOT deberían atender de manera prioritaria y articulada.

“4.2.1. Caracterización de la dinámica del mercado de tierras rurales

(...)

La producción agropecuaria se comercializa principalmente en la central de Corabastos de la ciudad de Bogotá. Cajicá no cuenta con plazas de mercado, ni mercados campesinos lo cual se está tratando de suplir por medio del establecimiento de carpas que se instalan una vez al mes. Una problemática derivada de lo mencionado radica en que el productor vende su cosecha a un intermediario, disminuyendo las ganancias netas ya que el intermediario cosecha, transporta y vende, mientras el dueño de la tierra solo se encarga de la siembra. La plaza campesina se encuentra en fase 1, es decir que se encuentra en etapa de construcción lo cual pretende mitigar las problemáticas derivadas de la comercialización por medio de intermediarios.” (Subrayado fuera de texto original)

Además, la CCB recomienda establecer los tiempos con los que contarán las entidades responsables de las actividades señaladas en el numeral 5 del 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 4.2.1.1 del Documento Técnico de Soporte (DTS), la entidad territorial para la reglamentación de dichos usos debe cumplir con diferentes normativas vigentes como la ambiental y la del sector agropecuario, como se evidencia a continuación:

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

4.2.1.1.1. Conjunto de usos principales y lineamientos

Conjunto de usos principales agrícolas

(...)

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

- 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 el municipio tendrá en cuenta para la reglamentación del 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 el municipio tendrá en cuenta para la reglamentación del 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.*
(Subrayado fuera de texto original)

"4.2.1.1.2. Conjunto de usos compatibles y lineamientos

Conjunto de usos compatibles de servicios de apoyo al sector agropecuario – agroindustria

(...)

Los siguientes son lineamientos que tendrá en cuenta el municipio para reglamentar el uso de servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria:

- *Para la localización de nuevos servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria, se priorizarán los suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III.*
- *Se podrán establecer nuevos servicios agroindustriales siempre y cuando, se localicen de forma aislada, es decir, que no se conformen conglomerados o aglomeraciones en el suelo APPA, que transformen la aptitud agropecuaria del suelo.*
- *El municipio deberá establecer las condiciones para aislar estos servicios de los corredores viales, de forma tal que no produzcan conglomerados o aglomeraciones que transformen la aptitud agropecuaria del suelo, de conformidad con el Decreto 1077/2015.*

- *El municipio reglamentará, las escalas y condiciones para el desarrollo de nuevos servicios de apoyo a la producción agropecuaria-agroindustria, asegurando que estos usos no afecten, ni comprometan la producción agropecuaria.*
- *Se permite la construcción de servicios, para: la producción, alistamiento, almacenamiento, transformación, comercialización e investigación cumpliendo con las normas ambientales y del sector agropecuario, en pro de mantener las características de los suelos APPA.* (Subrayado fuera del 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 4.2.1.1 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 4.2.1.1 del DTS, con el propósito de que la norma sea vinculante y facilite su incorporación en la revisión del PBOT del municipio, garantizando la seguridad jurídica en su aplicación. Esta recomendación adquiere especial relevancia en el caso de Cajicá, dado que el PBOT de 2025 ya contiene una reglamentación de usos del suelo rural que podría diferir de los lineamientos definidos en el DTS. La coexistencia de dos regímenes de usos del suelo —el del PBOT y el del DTS del APPA— sin un mecanismo de armonización como se mencionó anteriormente en este documento de observaciones, podría generar inseguridad jurídica en su implementación para la expedición de licencias urbanísticas y conceptos de uso de suelo por parte de las autoridades municipales competentes.

9. En el numeral 4.2.1.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS) se definen los parámetros y lineamientos de uso del suelo aplicables al APPA, y en la Tabla 51 se establecen los usos condicionados de turismo y comercio, entre los que se incluye el ecoturismo, las posadas turísticas y el comercio veredal:

"4.2.1.2.2. Conjunto de usos condicionados y lineamientos

(...)

Conjunto de usos condicionados de Turismo y Comercio

Tabla 51. 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</i>	<u><i>Ecoturismo</i></u>	<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</i>

<i>Uso</i>	<i>Definición de uso</i>	<i>Tipo</i>	<i>Definición tipo</i>
	<i>un atractivo natural o agropecuario.</i>		<i>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 ecosistema. (artículo 3 de la ley 2068 de 2020).</i>
<i>Servicio de hospedaje</i>	<i>Corresponde al servicio de alojamiento y hospedaje.</i>	<i><u>Posadas turísticas</u></i>	<i>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.</i>

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición tipo
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. 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.

“(Subrayado fuera de texto original)”

Ante lo anterior, esta entidad propone 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. Como bien se mencionó anteriormente, Cajicá ya contiene decisiones sobre usos del suelo rural debido a su PBOT vigente; la ausencia de un articulado expreso que incorpore estos usos condicionados genera el riesgo de que, frente a solicitudes de licenciamiento o conceptos de uso de suelo, existan contradicciones en su implementación entre lo que dispone el PBOT vigente y lo que establece el DTS del APPA, sin que los particulares ni las autoridades municipales cuenten con una norma vinculante clara que resuelva el conflicto.

10. En el numeral 6.1.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS) sobre las "Orientaciones técnicas para armonización del APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal" coexisten dos orientaciones que generan una contradicción interna. Por un lado, el numeral 6.1.2.2 "Aplicación inmediata del APPA" establece que:

“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 PBOT 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 del texto original)

Por otro lado, los numerales 6.1.2.3, 6.1.2.4 y 6.1.2.5 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 y ajuste del PBOT:

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

En los procesos de revisión y ajuste del PBOT del municipio de Cajicá, deberán incluirse las APPA dentro del Modelo de ocupación del territorio, como una determinante del ordenamiento territorial para la localización y distribución espacial de las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y pesqueras, en atención a lo definido en el art. 32 de la Ley 2294 de 2024. Igualmente, deberán definirse las infraestructuras y los sistemas generales necesarios para el desarrollo o la consolidación de la producción agropecuaria en dichas áreas, y las que les permitan articularse funcionalmente con el conjunto del territorio municipal.

Cajicá deberá incorporar el APPA en sus procesos de revisión y ajuste del PBOT 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: (...)

6.1.2.4. 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, Cajicá, en la revisión y ajuste de sus correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial 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.

(...)

6.1.2.5. Articulación con los sistemas generales: vías, y servicios públicos

Cajicá, en sus procesos de revisión y ajuste del PBOT, 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.

(...)" (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 Cajicá deberá armonizar su régimen de usos del suelo del PBOT con los parámetros y lineamientos de uso definidos en el DTS, sin que medie la revisión y ajuste del PBOT 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—, asunto señalado previamente en este documento de observaciones.

Esta situación es especialmente alarmante en el caso de Cajicá, dado que, a diferencia de Tabio cuyo EOT data de 2007, el municipio adoptó su PBOT apenas en 2025, lo que significa que se estaría generando una obligación de modificar de facto un instrumento de ordenamiento de reciente adopción,

sometido a un proceso formal de formulación, concertación y aprobación, sin que medie el mismo procedimiento que la ley exige para su revisión.

Además, las decisiones que los numerales 6.1.2.4 y 6.1.2.5 encargan al municipio —armonización con categorías de suelo rural y articulación con sistemas generales de vías y servicios públicos— son precisamente materias sobre las que el PBOT de 2025 ya adoptó decisiones formales, lo que hace que la contradicción interna del DTS no sea un problema abstracto sino un conflicto concreto que podría ser inmediato en caso de que este Acta Administrativo se expida. Es preciso señalar que, de conformidad con lo dispuesto en 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 nuevamente recomienda realizar una armonización del modelo de ocupación del territorio a través de la revisión formal del PBOT de 2025, incorporando en ese proceso las decisiones establecidas en el proyecto de Resolución y las orientaciones técnicas de los numerales 6.1.2.3, 6.1.2.4 y 6.1.2.5 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 13 correspondiente a la *"Importancia de la UAF en el logro de los objetivos de la APPA"* del numeral 6.2 del DTS, se indica lo siguiente:

"13. 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 Cajicá - 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 Cajicá 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 Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) 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 PBOT, 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 Cajicá, 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 productivas, económicas y sociales actualizadas; y facilitar la coordinación interinstitucional necesaria para que la autoridad municipal pueda ejercer sus funciones de control urbano y seguimiento del ordenamiento territorial sobre los 330 predios comprendidos en el polígono definido para la APPA.

12. De acuerdo con el numeral 14 sobre "Regularización de la propiedad rural" del numeral 6.2 del DTS:

"14. Regularización de la propiedad rural: Reducir los índices de informalidad de la propiedad rural en el municipio de Cajicá, 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 de Cajicá - Cundinamarca.

Las anteriores acciones contribuirán indudablemente con la consecución de la Paz, como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, la reforma rural integral (RRI), la seguridad jurídica sobre la propiedad, ampliando el abanico de oferta institucional del Estado en favor de los campesinos, lo cual, permitirá a la población rural acceder a servicios y mejoras en los sistemas productivos que desarrollan, que contribuyan con la disponibilidad de alimentos y la seguridad alimentaria de las familias del municipio y la región.

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 Cajicá Cundinamarca, deberá realizar la priorización de acciones tendientes a lograr la regulación de la propiedad y garantizar la seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles rurales.</u> - La ANT deberá definir mecanismos y alternativas	MinAgricultura 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 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 articulación interinstitucional con el departamento o los municipios (memorandos de entendimiento o convenios interadministrativos), a través de los cuales puedan desarrollar acciones conjuntas y definir recursos <u>en pro de lograr la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados.</u>	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 en este proceso, 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 Cajicá.

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 7 correspondiente a la "Incorporación y visualización de la AC FEC en los instrumentos de ordenamiento territorial" que:

"7. Incorporación y visualización la AC FEC en los instrumentos de ordenamiento territorial: el peso demográfico, ambiental y productivo de la AC FEC en Cajicá es indiscutible, (43,9 % de las UPA, cuentan con el 11,67 % 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 del texto original)

Esta descripción evidencia que el PBOT, según lo establecido en la Ley 388 de 1997, no es el instrumento idóneo para atender todas estas problemáticas de manera aislada, y que la regularización de la propiedad y el reconocimiento de la AC FEC requieren de una estrategia interinstitucional más amplia, articulada y con plazos definidos, que trascienda el ámbito del ordenamiento territorial y 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 Cajicá.

13. En relación con el numeral 15 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", se indica lo siguiente:

"15. Análisis de la relación entre la declaratoria de las APPA y el mercado de tierras rurales: Con la reciente entrada en vigencia 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 MinAgricultura 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 Cajicá incluya este numeral, considerando los posibles efectos de la declaratoria de la APPA en el mercado de tierras rurales. Sin embargo, la CCB 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 a la declaratoria 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 en el caso específico de Cajicá este análisis es relevante dado que el municipio adoptó su PBOT en 2025, lo que significa que las expectativas de desarrollo generadas por ese instrumento ya están incorporadas en el precio comercial de los 330 predios comprendidos en el polígono APPA; la declaratoria puede producir variaciones significativas en dichos precios que afecten a propietarios que ven restringido el uso de sus predios aprobados por el PBOT vigente.

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 CCB recomienda establecer los horizontes temporales para el desarrollo de las actividades contenidas en los numerales 1 al 17 del 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 Cajicá, dado que varias de las actividades del numeral 6.2 —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 PBOT de 2025,

y su implementación desarticulada o sin plazos definidos puede generar mandatos contradictorios con las decisiones ya adoptadas en ese instrumento.

15. Adicionalmente, esta entidad sugiere que las orientaciones técnicas para los diferentes instrumentos de planeación —PBOT, 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 Cajicá.
17. En relación con los espacios de participación ciudadana desarrollados en el proceso de constitución de la APPA de Cajicá, la Cámara de Comercio de Bogotá alerta que, a diferencia de lo ocurrido en otros municipios de la provincia de Sabana Centro donde los DTS contienen una sistematización de algunos de los resultados de los espacios de participación —con identificación de actores, problemáticas, preocupaciones expresas de la comunidad sobre las implicaciones de la figura APPA en el mercado de tierras y en el uso de los predios, tensiones territoriales y recomendaciones para la etapa de implementación—, el DTS del APPA de Cajicá no contiene una sistematización equivalente. Si bien el proyecto de Resolución menciona en sus considerandos la realización de espacios de diálogo con actores territoriales, organizaciones campesinas, Juntas de Acción Comunal y asociaciones productivas, dicha mención no se encuentra respaldada en el DTS por una documentación detallada de los aportes recibidos, las preocupaciones manifestadas ni la forma en que estos insumos incidieron en la delimitación definitiva del polígono APPA y sus parámetros y lineamientos.

En ese sentido, la CCB sugiere incorporar en el DTS de Cajicá la matriz que evidencie la incidencia de las observaciones y recomendaciones surgidas durante el proceso de socialización. Dicha matriz debería incorporar la siguiente información: (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, conforme a los principios de publicidad, transparencia e igualdad que el propio DTS enuncia como fundamento de la estrategia de participación ciudadana.

De otra parte, la CCB recomienda garantizar la construcción colectiva de este proyecto de Resolución con los diferentes actores del territorio, asegurando que los espacios de participación pendientes se realicen antes de la expedición del acto administrativo definitivo. Lo anterior, porque la existencia de un PBOT adoptado en 2025 significa que los propietarios de los 330 predios comprendidos en el polígono ya interactuaron recientemente con el municipio en un proceso de revisión de su Plan Básico de Ordenamiento Territorial y tienen expectativas concretas sobre los usos permitidos en sus predios; la declaratoria del APPA introduce una nueva restricción de orden superior sin que conste que esas preocupaciones fueron recogidas y atendidas en el proceso participativo; asimismo, porque resulta fundamental que la comunidad, los empresarios y los propietarios de los predios delimitados en el polígono APPA comprendan con claridad la articulación entre ambos instrumentos y los efectos concretos de la declaratoria del APPA sobre las decisiones de ordenamiento ya adoptadas en el PBOT de 2025, antes de que la determinante entre en vigor.

18. Finalmente, 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 Cajicá: el Documento Técnico de Soporte principal y sus cuatro anexos —Caracterización Territorial (Anexo 1), Documento y Matriz de Determinantes Ambientales (Anexo 2), Cartografía APPA en sus dos versiones (Anexo 3) y Detalle de los insumos cartográficos (Anexo 4)—, cuya jerarquía interna y articulación no está definida en el articulado.

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, con especial énfasis en los dos documentos cartográficos del Anexo 3, con el fin de facilitar la implementación del APPA por parte de los diferentes actores del territorio.

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 propietarios, empresarios, desarrolladores, gobierno local, entre otros, en el marco de este proyecto de Resolución que declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cajicá. De ser necesario, nos ponemos a disposición para ampliar y profundizar estas consideraciones.

Atentamente,



SCHALMA DÍAZ-GRANADOS A.

Vicepresidenta Articulación Público Privada (E)
Cámara de Comercio de Bogotá

Aprobó: Schalma Díaz Granados

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

Elaboró: Ana María Henao, Coordinadora de Ordenamiento Territorial y Sebastián Beltrán, profesional junior, Coordinación de Ordenamiento Territorial