



CAMACOL

BOGOTÁ & CUNDINAMARCA

Construyendo MÁS+

ACTUALIDAD NORMATIVA

**Declaratoria de las
Áreas de Protección
para la Producción
de Alimentos (APPA)
en el municipio de Sopó**



Camacol Bogotá y Cundinamarca en esta segunda edición sobre las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), presenta los aspectos relevantes de la **Resolución No. 266 del 13 de agosto de 2025** expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la cual se declaran las APPA en el municipio de Sopó en la Sabana Centro de Cundinamarca.

1. Antecedentes

El Gobierno Nacional mediante el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*" (PND) modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en lo que respecta a las determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, introduciendo nuevas determinantes y definiendo niveles de jerarquización para su aplicación, dentro de las cuales se encuentran en el nivel 2 las Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación (APPA).

1.1. ¿Qué son las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos -APPA-?

Son áreas del suelo rural destinadas para la producción de alimentos, las cuales gozarán de especial protección de parte del Estado, al contribuir con el cumplimiento del derecho humano a la alimentación adecuada.

Se constituyen como normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que las incorpora dentro de las categorías de protección del suelo rural en segundo nivel, en el marco de las áreas de especial interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación (AEIPDHA), y las cuales estarán ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional.

1.2. Zonas de protección para la producción de alimentos (ZPPA)

Como ejercicio previo a la declaratoria de la APPA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la *Resolución No. 507 del 26 de diciembre de 2023*, la *Resolución No. 109A del 23 de abril de 2024* y la *Resolución 242 del 23 de agosto de 2024*, identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) en los 11 municipios de la provincia de sabana centro del departamento de Cundinamarca, la cual serviría como referente indicativo para la posterior declaratoria de las APPA.

Es así como, en la Resolución No. 266 de declaratoria de las APPA, se establece que, las ZPPA quedarán sin efectos en lo que respecta al municipio de Sopó, en tanto será acotada por la limitación definitiva establecida en el acto administrativo.

2. Entidades encargadas de la declaratoria de las APPA

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) fue el encargado de declarar las APPA en el municipio de Sopó, así como en todo el territorio nacional, bajo el trabajo técnico realizado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

3. Criterios técnicos e información cartográfica

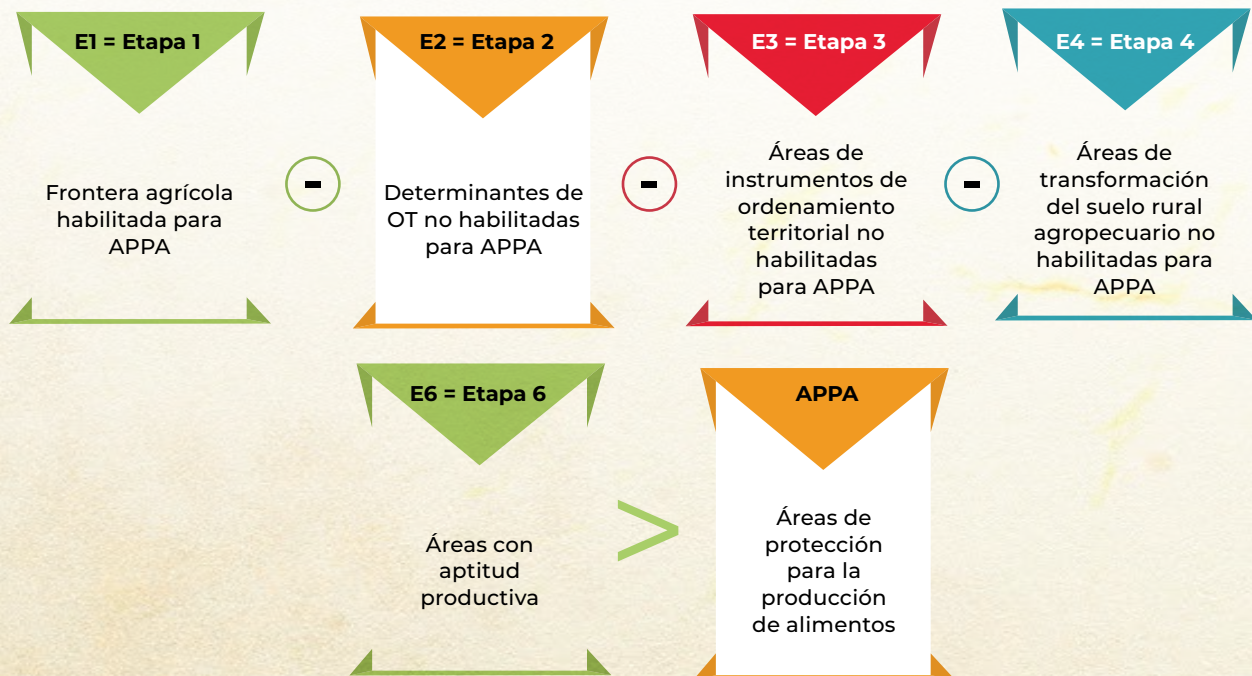
Los criterios técnicos y la cartografía asociada de la Resolución de declaratoria de las APPA del municipio de Sopó se encuentran disponibles en el documento denominado “*Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos municipio de Sopó, Cundinamarca*”, junto con sus anexos, los cuales hacen parte integral de la resolución y en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) de dominio de la UPRA.

4. Metodología del ejercicio para la declaratoria de las APPA en el municipio de Sopó

La metodología del proceso de declaratoria se basa en un modelo cartográfico de álgebra de mapas y combinación de capas a partir de criterios de exclusión, para obtener una salida gráfica de las APPA. Lo anterior luego de surtir un proceso de análisis de información en seis etapas en donde en cada una se van excluyendo áreas conforme los criterios analizados en cada una.

Modelo cartográfico establecido por la UPRA

E5 = Etapa 5 / Frontera agrícola habilitada / Para APPA - ajustada



Fuente: elaboración Camacol B&C

>> Etapa 1.

Frontera agrícola habilitada para APPA: en esta etapa se realiza el análisis de las determinantes ambientales de la Frontera Agrícola Nacional para identificar las áreas aptas para el desarrollo de actividades agropecuarias. A partir de este análisis, se establece el ámbito espacial habilitado en el municipio para la identificación de las APPA, el cual es resultado de las mesas de concertación con la CAR, donde se estableció una frontera agrícola condicionada de 4.580,67 ha (41,31% del municipio) que fueron habilitadas para APPA.

>> Etapa 2.

Análisis determinantes de ordenamiento territorial (nivel 3 al 6): en este punto se realiza un análisis de cada determinante de ordenamiento del nivel 3 al 6 y a partir de los resultados se procede a la identificación de áreas que no se encuentran habilitadas para APPA, de la siguiente manera:

- **Nivel 3 – Áreas relacionadas con patrimonio cultural:** se identificó la Casa de Hacienda Hato Grande (bien de interés cultural del ámbito nacional).

- **Nivel 4 - Áreas relacionadas con la identificación y localización de infraestructura vial, fluvial, férrea, aérea, logística, agua, saneamiento, energía, gas e internet:** se excluyen en el municipio de Sopó la PTAR del PBOT vigente y aquellas proyectadas en el PBOT concertado con la CAR. Así mismo, del PBOT concertado se excluyen áreas de manejo y disposición de residuos de construcción y demolición / tratamiento y disposición alternativa de residuos sólidos.

- **Nivel 5 - Áreas relacionadas con hechos metropolitanos y componentes de ordenamiento territorial de planes integrales de desarrollo metropolitano:** a la fecha, el municipio de Sopó no se ha vinculado a la Región Metropolitana, pero en el caso de que se llegase a vincular, se deberá adelantar la coordinación respectiva entre determinantes, teniendo en cuenta los niveles de prevalencia de estas.

- **Nivel 6- Áreas relacionadas con proyectos turísticos especiales e infraestructura asociada:** actualmente en el municipio de Sopó no hay reporte de dichos proyectos a la fecha.

>> Etapa 3.

Análisis de instrumentos de ordenamiento territorial: a partir del análisis del instrumento de ordenamiento territorial y ocupación del suelo, se identifican áreas cuyo uso principal no corresponde con el uso agropecuario destinado a la producción de alimentos en las APPA. Esto se debe al régimen de usos de suelo vigente o a situaciones jurídicas consolidadas. En consecuencia, dichas áreas son excluidas de las áreas habilitadas para APPA.

En el proceso cartográfico de exclusión se tienen en cuenta los siguientes pasos:

1. Identificación de **clases de suelo**, y de acuerdo con dicha identificación, se deberán excluir las áreas del polígono E1, los **suelos urbanos y de expansión urbana** del PBOT vigente y el **suelo urbano** del PBOT concertado con la autoridad ambiental en el año 2023.
2. Identificación de áreas que **hacen parte de áreas de conservación y protección** ambiental que no permiten actividades agropecuarias como uso principal, tanto de PBOT vigente y del PBOT concertado, y excluirlas del polígono.
3. Identificación de áreas que actualmente correspondan a **áreas de servicios públicos domiciliarios** relacionados con infraestructura de agua, saneamiento, energía, gas e internet. Tanto del PBOT concertado. De acuerdo con dicha identificación, se deberán excluir las áreas del polígono E1, que correspondan a los siguientes criterios:
 - Equipamientos de soporte a la red de gas (estaciones reguladoras)
 - Equipamientos para la prestación del servicio de agua y saneamiento (plantas de tratamiento de agua potable y residuales, entre otras)
 - Equipamientos para la prestación del servicio de energía (subestaciones de distribución de energía, entre otras)
 - Equipamientos para la prestación del servicio de telecomunicaciones.

En relación con las redes que hacen parte de la infraestructura señalada, estas obras son vitales para el desarrollo rural y el ordenamiento territorial del suelo rural agropecuario; por lo tanto, contribuyen



a la seguridad alimentaria sirviendo de soporte a la producción de alimentos, y a su distribución y comercialización. En este sentido, en lo referente al componente de las redes de infraestructura de servicios públicos, se reitera que las mismas hacen parte integral de las Áreas de Protección a la Producción de Alimentos, y por lo tanto se señala que en estas áreas se permite el desarrollo de proyectos de este tipo, en la medida que favorezca la actividad agropecuaria para la producción de alimentos, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

4. Identificación de las áreas de categoría de desarrollo restringido. En el caso de Sopó, se consideraron las áreas de categoría de desarrollo restringido correspondientes a los **centros poblados, área suburbana industrial, áreas de actividad dotacional**, las cuales fueron excluidas del proceso de identificación de APPA.

>> Etapa 4.

Áreas de transformación del suelo rural agropecuario no habilitadas para APPA: En este paso se identifican áreas consolidadas de construcción mediante un proceso de generalización, asociadas a asentamientos humanos y consideradas como áreas no habilitadas para APPA, a partir del ejercicio de identificación de construcciones realizado por el IGAC, tomando como referencia las unidades de mapeo para esta escala (1,56 ha). Asimismo, no se registran zonas de extracción minera según el ejercicio de identificación del IGAC.



>> Etapa 5.

Frontera agrícola habilitada para APPA (ajustada): la frontera agrícola habilitada para APPA (ajustada) es el resultado del proceso de depuración y ajuste del área inicialmente identificada como frontera agrícola habilitada para APPA (Etapa 1). Este ajuste se logra mediante la aplicación progresiva de criterios de exclusión definidos en las etapas 2, 3 y 4 del modelo cartográfico.

El proceso de ajuste comprende las siguientes exclusiones:

- *Etapa 2:* eliminación de áreas afectadas por determinantes de ordenamiento territorial de nivel 3 al 6.
- *Etapa 3:* exclusión de áreas definidas en los instrumentos de ordenamiento territorial que no permiten actividades agropecuarias.
- *Etapa 4:* identificación y eliminación de áreas de transformación del suelo rural agropecuario, particularmente aquellas con construcciones consolidadas asociadas a asentamientos humanos de acuerdo con la identificación realizada por el IGAC.

>> Etapa 6.

Identificación de áreas con aptitud productiva: para la identificación de las áreas de aptitud productiva se procede a establecer la sumatoria de las siguientes áreas: (I) zonificaciones de aptitud alta A1, componente integrado biofísico de los alimentos prioritarios de la canasta CISAN y otros alimentos de acuerdo con la costumbre y cultura local; (II) clases agrológicas clase I, II y III, y (III) clúster de ACFC e instrumentos de ordenamiento productivo y social con enfoque territorial.

Zonificaciones con alta aptitud (A1) de alimentos priorizados por la CISAN y otros alimentos de tradición productiva y cultural

Se identificaron siete cadenas agrícolas con zonificación de aptitud alta: papa, cebolla de bulbo, (semestres uno y dos), maíz tradicional, fresa, hortalizas de clima frío, arveja y zanahoria. Además, dado el inventario ganadero del municipio, se incluyeron las cadenas de carne y leche bovina en pastoreo, completando nueve cadenas productivas de referencia.

Clases agrológicas I, II, III

Respecto a este criterio, se utiliza el grupo de tierras de las clases agrológicas o capacidad de uso de las tierras I, II, III, las cuales cuentan con capacidad para ser utilizadas en agricultura y ganadería tecnificada de tipo intensivo y semi intensivo (IGAC, 2014).

Según lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, dentro de las categorías de protección en suelo rural se encuentran las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, en esta categoría se encuentran los suelos que, según la clasificación del IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Presencia de ACFC vinculada al mercado

La vinculación al mercado por parte de la ACFC está dada por el tipo de destino de la producción; en donde, la ACFC comercializa

su producción agropecuaria en diferentes escalas territoriales: local, regional nacional e internacional. Por tanto, para la ACFC, existen tres tipos de clústeres de destino de la producción: agropecuaria de economía local, externa y mixta.

- **Clúster de economía local:** es la ACFC que distribuye y comercializa su producción agropecuaria solo en mercados que se encuentran cercanos al predio o al municipio.
- **Clúster de economía externa:** es la ACFC que distribuye y comercializa su producción agropecuaria solo en mercados que se encuentran por fuera del mismo municipio; a nivel departamental, nacional o internacional.
- **Clúster de economía mixta:** es la ACFC que combina los dos anteriores distribuyendo y comercializando su producción agropecuaria en mercados que se encuentran cercanos al predio o al municipio, y también en otros mercados del departamento, mercados nacionales e internacionales.

| Áreas con aptitud productiva

Una vez identificados cada uno de los criterios anteriormente descritos y con el fin de establecer las áreas con aptitud productiva, se presenta el mapa de estas áreas, como resultado de las sumatoria de dichos criterios.

Resultado de la etapa 6 del proceso cartográfico: Finalmente, como resultado de la aplicación del modelo cartográfico, se cruza el área de frontera agrícola habilitada para APPA (ajustada) con las áreas con aptitud productiva.



5. Clasificación del suelo en el municipio de Sopó

El municipio de Sopó adoptó su Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) en el año 2000, mediante el Acuerdo 009; posteriormente se llevó a cabo una revisión y ajuste al PBOT mediante Acuerdo 012 de 2007 y en 2010 se expidió el Acuerdo 080 de 2010 cual compila las disposiciones contenidas en los acuerdos de 2000 y 2007. En el 2020 se expidió el Acuerdo 024 que modificó el PBOT y se incorporaron dos polígonos al perímetro urbano del municipio.

De acuerdo con la cartografía asociada al PBOT del municipio de Sopó de 2007 y la incorporación de polígonos al perímetro urbano, se tiene que la extensión del municipio de Sopó es de 11.189,25 hectáreas con una clasificación del suelo como se presenta a continuación:

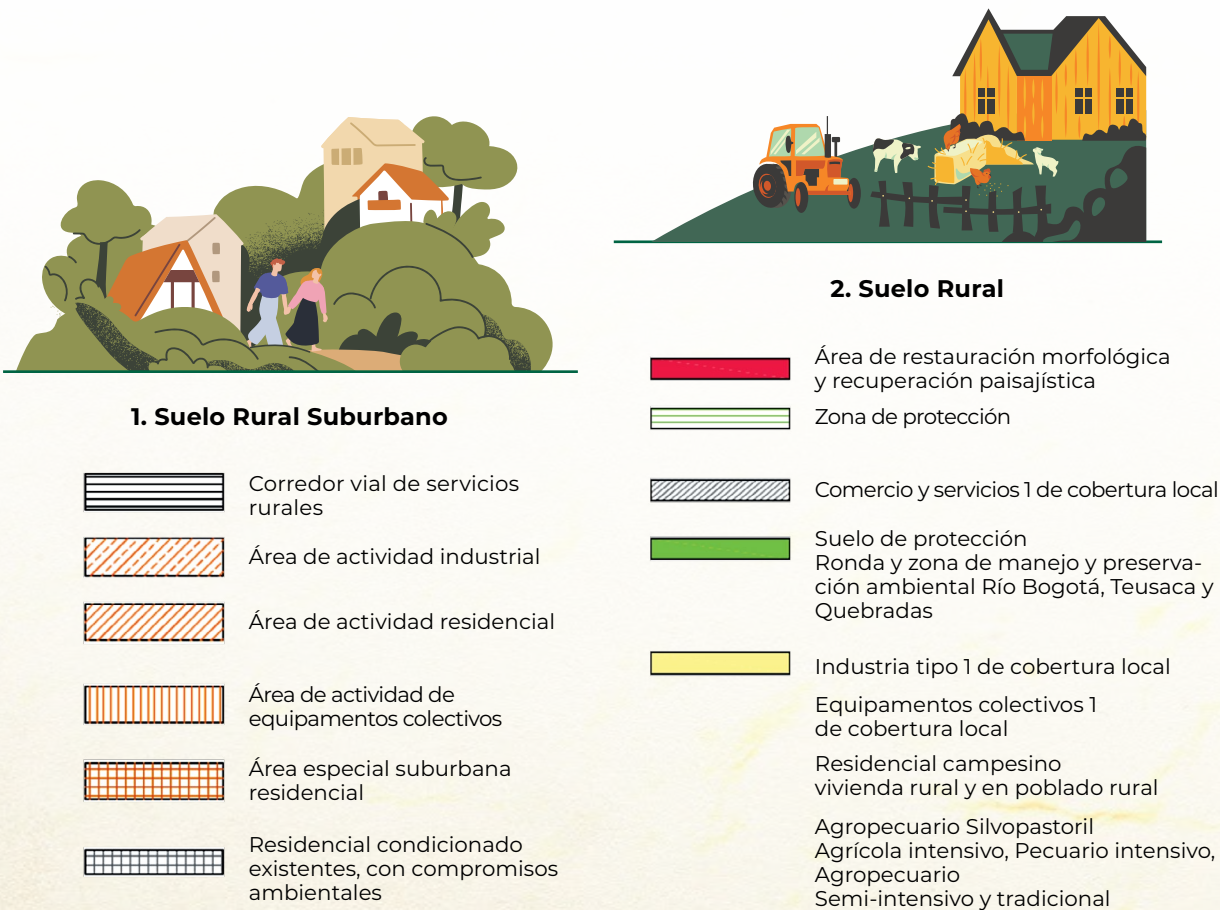
Clasificación del suelo del municipio de Sopó (2007 y 2020)

CLASIFICACIÓN DEL SUELO	ÁREA PBOT (ha)	%
Suelo urbano	123,86	1,11
Suelo de expansión	55,48	0,50
Suelo rural	10.981,59	98,39
Total	11.160,93	100,00

Como se puede observar, el municipio de Sopó es esencialmente rural, ya que el 98% de su extensión está clasificado como suelo rural; mientras que en suelo urbano tiene un 1% y el suelo de expansión 0,5%.

El Acuerdo 080 de 2010 en su artículo 52 adopta el plano No.7 y define los usos permitidos en el suelo rural según las áreas de actividad, las cuales se presentan a continuación:

Áreas de actividad - Usos del suelo



Leyenda del Mapa No.7 del Acuerdo 080 de 2010 - PBOT de Sopó

Como se observa, en el suelo rural hay una sola convención que cubre la industria Tipo 1 de cobertura local y las que aparecen debajo de esta no tienen, por lo que no se puede tener claridad cuáles son las áreas que el PBOT define para las áreas de actividad de equipamientos colectivos, residencial campesino y el conjunto de actividades agropecuarias.

6. APPA en el municipio de Sopó

Como resultado del ejercicio metodológico descrito en los puntos anteriores se identifican 1.951,16 ha como APPA, lo que equivale al 17,6% del área total del municipio.

Ahora bien, en lo que respecta a las áreas de actividad del suelo rural, se observa que las APPA presentan un traslape con la categoría “*Industrial tipo 1 de cobertura local*”. Esta clasificación habilita una amplia gama de actividades productivas, entre ellas: agropecuario silvopastoril, agrícola intensivo, pecuario intensivo, agropecuario semi-intensivo y agropecuario tradicional.

Áreas de actividad del suelo rural vs APPA

CLASIFICACIÓN DEL SUELO	ÁREAS DE ACTIVIDAD	ÁREA CON APPA (ha)	% SUELO CON APPA
Rural	Industrial tipo 1 de cobertura local	1.917,25	98,26
	Suburbano	14,84	0,76
	Suelo de protección, ronda y ZM	19,07	0,98
TOTAL		1.951,16	100,00

7. Zonificación

La zonificación para el APPA se entiende como la delimitación de áreas con características homogéneas para las actividades agropecuarias destinadas a la producción de alimentos, para el municipio de Sopó la zonificación aplica sobre la **totalidad del APPA** y tiene una superficie 1.951.16 ha.

- La **zona principal** para la producción de alimentos se define como el área destinada prioritariamente a la actividad agropecuaria y por lo tanto la actividad agropecuaria corresponde al uso principal. En ella aplican las restricciones de uso previstas en la presente determinante y en el instrumento de ordenamiento territorial municipal, sin perjuicio del cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y de los permisos, trámites y requisitos exigidos para el desarrollo de dichas actividades.



8. Restricciones de usos del suelo en Áreas APPA

El ámbito espacial de las APPA del municipio de Sopó, corresponden a la zonificación y a las restricciones de uso descritas en el documento técnico de soporte y sus anexos. Las cuales deberán ser tenidas en cuenta en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007, compilado por el Decreto 1077 de 2015 para reglamentar los usos del suelo, en el marco de su autonomía y de sus competencias.

- **Restricciones generales:** corresponden a las condiciones y precisiones que orienten tanto la ocupación del suelo del APPA, como la reglamentación de los usos del suelo en dichas áreas, y que se establecen de manera genérica para cada conjunto de usos.
- **Restricciones específicas:** corresponden a condiciones y precisiones particulares y de mayor detalle que orientan la ocupación del suelo APPA, reglamentación de los usos del suelo y que se establecen de manera más concreta para cada conjunto de usos.
- **Conjunto de usos del suelo:** a partir de los cuales la entidad territorial, en ejercicio de su autonomía, define y reglamenta en el instrumento de ordenamiento territorial municipal tanto los usos del suelo, como los parámetros de ocupación y construcciones aplicables de acuerdo con las normativas ambientales, del sector agropecuario y características y modelo de cada territorio.

9. Prevalencia de desarrollo de usos del suelo de las APPA

Teniendo en cuenta que el municipio definirá la reglamentación de usos del suelo en el APPA, los cuales según el Decreto 1077/2015 pueden ser principales, complementarios, restringidos o prohibido, a continuación, se define cada uno de estos:

Ahora bien, es importante mencionar que se establece una clasificación de los usos del suelo en diferentes categorías (agrícola, pecuario, acuícola y pesquero, forestal, vivienda, equipamientos, comercio y servicios), diferenciando entre uso principal, compatible y restringido.

- **Usos principales en las APPA:** corresponden a los usos agropecuarios destinados a la producción de alimentos para el consumo humano. En la medida que representan la función de las APPA, deberán ser el uso predominante y mantenerse a lo largo del tiempo, con el fin de preservar las características del suelo, garantizar su conservación, destinación como recurso natural y la consolidación efectiva de estas áreas; permitiendo la disponibilidad y el acceso a los alimentos de forma suficiente, oportuna y estable.
- **Usos complementarios en las APPA:** corresponden al conjunto de usos que aportan a la producción de alimentos para consumo humano, apoyan el desarrollo eficiente de los usos principales; mejoran la competitividad, la productividad del sector agropecuario y mejoran la calidad de vida del campesino.
- **Usos restringidos en las APPA:** corresponden a usos que no tienen relación con la producción de alimentos para el consumo humano, y que están sujetos a limitaciones o condicionamientos específicos. Excepcionalmente podrían permitirse, siempre y cuando cumplan las condiciones y/o restricciones que se establezcan.

A continuación, se resumen el conjunto de usos posibles en el suelo se encuentra comprendido por los usos agrícola, pecuario, acuícola y pesquero y forestal, dentro de los cuales se encuentran:

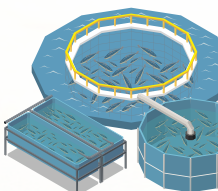
Categorías principales, compatibles y restringidas:



Agrícola: privilegia los cultivos destinados a la producción de alimentos. Se permiten cultivos forestales y arreglos agroforestales asociados a la alimentación. Se restringen cultivos y explotaciones agrícolas no alimentarias.



Pecuario: se prioriza el pastoreo y la producción animal para alimentación. Son compatibles sistemas complementarios como la zootecnia. Se restringen explotaciones confinadas no destinadas a consumo humano.



Acuícola y pesquero: se admite la acuicultura para consumo humano y la pesca artesanal. Se restringe la acuicultura destinada a productos no alimentarios.



Forestal: solo se permiten especies arbóreas asociadas a la producción alimentaria. Se restringen plantaciones maderables con fines comerciales, por no estar vinculadas a la seguridad alimentaria.



Vivienda: únicamente se admite la vivienda rural cuando esté asociada a la actividad agropecuaria.

Equipamientos: se permiten equipamientos sociales y de bienestar (salud, educación, recreación, seguridad social), como soporte al desarrollo rural.



Comercio y servicios: se contemplan servicios de apoyo al sector agropecuario, agroindustria, almacenamiento y transformación. El turismo es permitido solo si está vinculado al agroturismo, mientras que actividades como el ecoturismo, hospedaje turístico o comercio urbano son restringidas.

**No se podrán adelantar actividades que NO sean compatibles con los objetivos de las APPA o que pongan en riesgo la pérdida del suelo rural agropecuario para producción de alimentos.*



10. Etapa de implementación

Bajo el marco de las directrices y lineamientos para orientar la aplicación posterior a la declaratoria, en el documento técnico de soporte se establecen los lineamientos de articulación de las APPA con las determinantes de ordenamiento territorial, dentro de los cuales se establecen las siguientes acciones de articulación:

- APPA con el ordenamiento ambiental del territorio
- APPA con el patrimonio cultural
- APPA con los sistemas generales: infraestructura de vías y servicios públicos
- Incorporación de la APPA en el modelo de ocupación territorial de los PBOT
- Armonización con las clases de suelo y categorías de suelo rural
- Articulación de las APPA con los contenidos y componentes de los PBOT

11. Acompañamiento del Gremio en el proceso de declaratoria de las APPA

Camacol B&C desde la expedición de la *Resolución 507 de 2023* mediante la cual se declararon las ZPPA, ha participado activamente como actor propositivo en aras de contribuir para que la declaratoria de las APPA se realice cumpliendo todas las garantías, que permitan blindar el proceso con suficiencia técnica y jurídica, para que a su vez se alinee con los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial vigentes de cada municipio.

De esta manera, a partir de la declaratoria de las ZPPA en la Sabana Centro de Cundinamarca, el gremio implementó labores tendientes a lograr una participación efectiva en el proceso de la declaratoria, dentro de las cuales se encuentran:

11.1. Radicación de derechos de petición de instalación de mesas de trabajo y participación:

Desde el 6 de diciembre del año 2023, se han radicado **20** derechos de petición dirigidos a la UPRA y al Ministerio de Agricultura, a través de los cuales se solicitó la instalación de mesas de trabajo con el gremio, participación en espacios de socialización y aporte de información técnica-diagnóstica del proceso de declaratoria.

11.2. Elaboración de fichas cartográficas:

Camacol Bogotá y Cundinamarca elaboró **11** fichas cartográficas sobre la declaratoria de las ZPPA, para presentar a cada uno de los municipios, a partir de la revisión, cruce y homologación de la cartografía, en donde se efectúa el análisis de:

- Marco Normativo del POT, Determinantes Ambientales y Rondas Hídricas.
- Cruce de **ocho capas Cartográficas**: ZPPA, POMCA río Bogotá, Rondas declaradas, Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del río Bogotá (RFPPCARB), Rondas declaradas por la CAR, Clases agrológicas II y III.

11.3. Reuniones con 10 municipios de la Sabana Centro:

A partir de los oficios radicados por el Gremio ante los 11 municipios en lo corrido del año 2024, se logró programar reuniones con 10 de ellos, donde se

conversó acerca de clasificación agrologica en el municipio, validación cartográfica a mayor detalle, situaciones jurídicas consolidadas, canasta CISAN, vocaciones agropecuarias, entre otros.

11.4. Participación Foro Bogotá-Región de la Universidad Javeriana

Espacio académico de conversación, donde se tocaron temas como región, determinantes ambientales y declaratoria APPA.

11.5. Espacios con el Ministerio de Agricultura y la UPRA

El gremio ha sostenido cinco reuniones con el Ministerio y la UPRA, donde las entidades presentaron el ejercicio del proceso de declaratoria para los municipios de la Sabana Centro de Cundinamarca.

11.6. Observaciones a los proyectos de resolución de la declaratoria de las APPA

Se radicó posición gremial con las observaciones sobre 15 puntos del proyecto de resolución d declaratoria en el municipio de Sopó, desarrollados a partir del análisis técnico y jurídico realizado por la regional, dentro de los cuales se mencionó lo siguiente:

- ✓ **Visión regional y materialización del objetivo de la norma:** la declaratoria de las APPA debe considerar una visión regional integral, no solo local, y articularse con la planificación territorial metropolitana y la cadena productiva regional.
- ✓ **Revisión del principio de autonomía territorial:** la designación de las APPA impone usos del suelo desde el orden nacional, afectando la autonomía de los municipios para planificar su territorio conforme a sus necesidades.
- ✓ **Centralización de la decisión:** aunque la APPA es impuesta por el Gobierno Nacional, su implementación recae en los municipios, lo cual impone retos administrativos sin herramientas legales claras para cumplir los mandatos.
- ✓ **Restricciones de uso:** El DTS impone un régimen restrictivo sobre el uso del suelo que vacía la competencia de los municipios, contrariando la Constitución y la Ley 388 sobre usos del suelo.

- ✓ **Articulación con instrumentos de ordenamiento territorial:** el Proyecto de Resolución no se articula adecuadamente con el ordenamiento territorial vigente ni con la Región Metropolitana, lo que puede generar incoherencias y conflictos normativos.
- ✓ **Cumplimiento de otros deberes constitucionales municipales:** al omitir infraestructuras estratégicas como redes eléctricas, el proyecto afecta deberes municipales de interés general como el desarrollo de servicios públicos esenciales.
- ✓ **Aplicabilidad de la APPA condicionada:** falta claridad sobre cómo articular las APPA con restricciones ambientales como el POMCA, generando inseguridad jurídica para propietarios y gestores del territorio.
- ✓ **Imprecisión del concepto e incertidumbre sobre los efectos de las zonas colindantes:** no se define claramente el tratamiento de las zonas colindantes a las APPA, lo que dificulta su delimitación y la planeación territorial coherente.
- ✓ **Caracterización y estudios de incidencia en el resultado de la declaratoria:** la caracterización del territorio es solo descriptiva, sin un análisis que conecte la información socioambiental e hídrico, entre otros, con la viabilidad y sostenibilidad de las APPA.
- ✓ **Vulnerabilidad hídrica:** aunque se menciona información hídrica y climática, no se usa como criterio incidente para delimitar las APPA, ignorando los altos impactos hídricos de la actividad agropecuaria.
- ✓ **Criterio de aptitud del suelo:** se priorizan suelos no necesariamente aptos ambientalmente para agricultura sin considerar biodiversidad o sostenibilidad, sólo exclusión cartográfica.
- ✓ **Ausencia de estudios sobre el desarrollo de vivienda:** el DTS omite estudios sobre dinámica de vivienda, afectando la capacidad de planeación urbana y rural en función del crecimiento poblacional.
- ✓ **Eventuales escenarios de mayor transformación ecosistémica y limitaciones a la restauración ecológica:** las APPA podrían desincentivar la conservación ambiental al excluir áreas de restauración o uso forestal, privilegiando únicamente la producción agrícola.
- ✓ **Evaluación, modificación y/o redelimitación de las APPA:** la evaluación cada cinco años debe permitir modificaciones y redelimitaciones para responder a dinámicas sociales y garantizar el derecho al desarrollo.

✓ **Mecanismo de sustracción y/o re-delimitación de áreas por estudios a mayor detalle:** es necesario establecer procedimientos claros para modificar las APPA cuando existan estudios técnicos detallados que lo justifiquen.

✓ **Protección de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas:** la norma debe garantizar los derechos adquiridos más allá de las licencias urbanísticas, incluyendo sectores como el minero, para evitar inseguridad jurídica.

✓ **Riesgos jurídicos por ambigüedad normativa:** la falta de mención explícita a derechos adquiridos distintos de licencias urbanísticas crea riesgos de litigio y conflictos institucionales.

✓ **Régimen de Transición:** se requiere un régimen de transición que proteja actos y trámites previos a la Resolución, garantizando seguridad jurídica durante su implementación.

✓ **Articulación con otras normativas ambientales:** La superposición entre APPA y las AEIA genera riesgos normativos y operativos, exigiendo una articulación con los lineamientos ambientales vigentes.

✓ **Ausencia de análisis regional, oferta hídrica y cambio climático:** No se realizó una evaluación ambiental previa ni un análisis regional integral sobre oferta hídrica, biodiversidad o cambio climático, lo que fragmenta decisiones con alto impacto ecológico.

✓ **Proceso de participación:** el proceso participativo fue limitado y no incidente, sin cumplir estándares constitucionales, lo que vulnera el derecho a participar en decisiones ambientales que afectan directamente a la comunidad.





12. Análisis Gremial del impacto de la declaratoria de las APPA en el municipio de Sopó

La declaratoria de las APPA en el municipio de Sopó, efectuada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución No. 266 de 2025, genera implicaciones sustanciales sobre el ordenamiento del suelo y la seguridad jurídica del sector productivo.

Este capítulo analiza los efectos de dicha medida en la planeación local y regional, la reglamentación de usos del suelo, la gestión de los derechos adquiridos y la eficacia del instrumento, evidenciando tensiones entre las competencias nacionales y municipales, así como vacíos normativos y procedimentales que comprometen la articulación institucional y la implementación efectiva de la política en el territorio.

12.1. Impacto en el Ordenamiento Territorial

12.1.1. Violación del principio de autonomía territorial

El MADR mediante la expedición de la Resolución que declara las APPA en el municipio de Sopó, usurpa funciones de los entes territoriales para re-

glamentar sus usos del suelo, función constitucional que le corresponde a los municipios mediante sus concejos y planes de ordenamiento territorial, incurriendo en una violación al principio de autonomía territorial.

Haciendo una lectura del DTS que acompaña la resolución, es evidente como la declaratoria no orienta ni complementa la planeación local, sino que impone una reglamentación directa del uso del suelo, sustituyendo la potestad municipal de decidir sobre su modelo de ocupación, desarrollo y aprovechamiento.

Esta centralización contraviene el carácter descentralizado del estado social de derecho y el equilibrio competencial entre Nación y entidades territoriales previsto en la Constitución Política, máxime si se tiene en cuenta que no se consagran disposiciones o parámetros claros sobre la articulación de las entidades competentes con el ente territorial, que permitan garantizar la protección constitucional del municipio para reglamentar sus usos del suelo, y que eviten incurrir en un vaciamiento de competencias.

Esta omisión resulta particularmente preocupante si se considera que la declaratoria impone limitaciones directas al uso del suelo rural y puede incidir en la planificación municipal, sin que exista un marco que defina cómo se armonizarán dichas restricciones con los instrumentos de ordenamiento vigentes.

12.1.2. Reglamentación de usos del suelo

Al designar como determinantes del ordenamiento territorial las APPA, se incurre en una asignación previa de los usos del suelo desde el orden nacional, imponiendo una destinación agrícola que impide a los municipios o distritos considerar usos alternativos, es decir, el ordenamiento territorial se realiza de manera anticipada, y no se configuran las APPA en su condición de determinantes de ordenamiento como insumo para la armonización con los diferentes instrumentos, quedando los mismos reducidos a una formalización de decisiones ya adoptadas por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, la Resolución declaratoria de las APPA en el municipio de Sopó, establece en su artículo 3, que el municipio conforme sus competencias constitucionales y legales reglamentará el uso del suelo, considerando los objetivos de protección y restauración, asociados a la producción de alimentos. No obstante, al ser las APPA determinantes de ordenamiento te-

territorial entran en vigor de manera automática sin incorporarse en el POT, desconociendo que dicha incorporación debería ser el resultado de un proceso técnico integrante de múltiples estudios en materia económica, social, ambiental y de infraestructura; incurriendo en un vaciamiento de competencias del ente territorial.

Asimismo, debe resaltarse que, las APPA como determinantes de superior jerarquía consagran un uso específico del suelo rural, el cual no podrá ser modificado, es decir, el municipio no podría asignar en dichas áreas usos condicionados, restringidos o distintos al agropecuario.

12.1.3. Implicaciones para los municipios

• ¿Qué obligaciones surgen para los municipios cuando parte de su suelo rural queda clasificado como APPA?

La declaratoria de APPA impone a los municipios la obligación de ajustar sus instrumentos de planeación territorial para incorporar las delimitaciones, restricciones y lineamientos definidos por el Ministerio de Agricultura y la UPRA. Esto implica revisar las clasificaciones del suelo rural, las determinaciones sobre usos permitidos y las estrategias de gestión productiva, lo que puede afectar las proyecciones de crecimiento, desarrollo y expansión establecidas en los POT.

Es así como, esta obligación viola el principio de autonomía territorial reconocida en la Constitución Política, pues conforme el análisis del gremio, el MADR extralimita sus competencias, al abrogarse facultades exclusivas de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo. Por tanto, en la práctica, la declaratoria de las APPA genera indeterminación competencial y riesgos de imposición unilateral de determinantes que exceden el ámbito técnico y jurídico del nivel nacional.

• ¿Las APPA se articulan con los instrumentos de ordenamiento territorial?

Conforme la Ley 388 de 1997 los POT se consolidaron como instrumentos que han permitido integrar el componente ambiental, la infraestructura y conectividad vial y férrea, los suelos de protección, los equipamientos colectivos y la prestación de servicios públicos; garantizando la adecuada interacción entre suelo, población y ecosistemas. Esto se materializó como un avance que ha fortalecido la planeación de largo plazo, y ha dado estabilidad a las decisiones de desarrollo urbano y rural.

Debe resaltarse que el uso del suelo no es un componente aislado, sino el resultado de una planificación integral, que se origina como consecuencia de decisiones que cumplen, como primera medida, las determinantes de ordenamiento.

Posteriormente, los instrumentos de ordenamiento revisan elementos del territorio como el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad, sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales, analizando el territorio no como un ámbito independiente sino considerando dinámicas regionales.

En ese sentido, no se evidencia articulación entre las APPA y los instrumentos de ordenamiento territorial, máxime si se tiene en cuenta que los POT ya incluyen instrumentos de protección ambiental y de ordenamiento rural, tales como los suelos de protección, áreas de actividad agropecuaria y forestal, los determinantes derivados de los POMCA y de la Estructura Ecológica Principal. En consecuencia, la imposición de las APPA como determinantes de superior jerarquía, sin una coordinación previa con las existentes, puede superponer normatividades y generar contradicciones internas en los instrumentos de ordenamiento.



• *Desarticulación con instrumentos de ordenamiento regional*

En la declaratoria de las APPA en el municipio de Sopó, se señala como el municipio no se ha vinculado a la figura asociativa de la Región Metropolitana, establecida en el Acto Legislativo 02 de 2020, desarrollado en la Ley 2199 de 2022. No obstante no se evidencia que se haya realizado un análisis suficiente puesto que solo se limitó a revisarse la adherencia a dicha figura asociativa, sin validar como la articulación regional es determinante para la implementación de políticas públicas que abarcan las necesidades actuales de los habitantes de Bogotá y Cundinamarca,

la fluidez de las relaciones territoriales, así como la atención de temas prioritarios como la planificación integral de la región en aspectos vitales como la movilidad, el transporte, el desarrollo sostenible, la logística y el abastecimiento, la prestación de servicios públicos y la atención alimentaria, entre otros.

En este sentido, podrían presentarse conflictos entre los objetivos de protección agropecuaria definidos por las APPA y las necesidades metropolitanas de ordenamiento territorial, relacionadas con la movilidad, el abastecimiento, la vivienda y los servicios públicos. Esta desarticulación afectaría la coherencia regional y la eficiencia en la implementación de políticas de desarrollo urbano y rural.

• *¿Se generan cargas adicionales para los municipios sin asignación de recursos o mecanismos de financiación?*

La aplicación inmediata de las APPA, sin un plan de acción ni mecanismos de financiación definidos, genera cargas institucionales y presupuestales adicionales para los municipios, las cuales no se acompañan de fuentes específicas de recursos ni de instrumentos de cofinanciación nacional.

Esta situación puede comprometer la sostenibilidad de los procesos de planeación local, pues los municipios deberán destinar recursos propios a la gestión de un instrumento impuesto externamente.

12.2. Impacto en el sector productivo

• *¿Cómo afectan las APPA la planeación y desarrollo de proyectos de vivienda, equipamientos rurales e infraestructura?*

La constitución de las APPA genera impactos directos y significativos sobre los derechos de propiedad y las legítimas expectativas de uso de los suelos en los municipios, recordando que el sector de la construcción está amparado en derechos adquiridos y confianza legítima sobre los actos administrativos autorizados por las autoridades competentes.

Así las cosas, al imponer el uso exclusivo agropecuario en el suelo rural, se restringen otras actividades compatibles con el desarrollo rural como la vivienda campesina, la infraestructura de servicios públicos, los proyectos de conservación o actividades productivas de bajo impacto, lo que genera incertidumbre jurídica y a su vez, afecta la seguridad en la inversión.

Desde la perspectiva del sector, estas limitaciones inciden de manera particular en la planificación del desarrollo habitacional, de equipamientos rurales y de proyectos de infraestructura, imponiendo restricciones significativas al uso del suelo rural, lo que limita la planeación y ejecución de proyectos de vivienda, equipamientos rurales e infraestructura pública y social. Estas limitaciones, al no estar acompañadas de un marco de implementación articulado con los instrumentos de ordenamiento territorial, generan conflictos de competencia entre la Nación y los municipios, violando la autonomía territorial.

Desde una perspectiva técnica, las restricciones impuestas por las APPA pueden alterar la lógica de la planificación integral del territorio, pues condicionan el desarrollo de proyectos estratégicos que buscan atender déficits habitacionales, mejorar la movilidad regional e impulsar equipamientos rurales, los cuales deben ser definidos de manera concertada en los POT.

En consecuencia, la declaratoria nacional de áreas con limitaciones rígidas e imprecisas desarticula la gestión local del suelo, obstaculizando la inversión pública y privada y afectando la capacidad de respuesta de los municipios frente a las demandas de crecimiento urbano y rural.

• *¿Qué riesgos existen de inseguridad jurídica en la inversión privada?*

La declaratoria de las APPA que representan un vaciamiento de competencias de los municipios, sumado a la ausencia de un plan de acción, mecanismos de implementación y reglas de articulación con los instrumentos de ordenamiento, incrementa la inseguridad jurídica para los desarrolladores y agentes económicos del territorio.

Lo anterior genera riesgos directos sobre la inversión privada y la viabilidad de proyectos en curso, contraviniendo los principios de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica. Es así como, la implementación de las APPA podría derivar en conflictos normativos y litigios administrativos relacionados con derechos adquiridos, licencias urbanísticas o proyectos aprobados conforme a los planes vigentes, comprometiendo la estabilidad jurídica del sector y la confianza de los inversionistas.

En síntesis, la declaratoria de las APPA compromete la seguridad jurídica, la planificación integral y la coordinación institucional, pilares fundamentales para la gestión eficiente del territorio y la garantía de un desarrollo armónico entre la función social y la función económica del suelo.

12.3. Eficacia del Instrumento

12.3.1. Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas.

Si bien la Resolución No. 266 de 2025 señala que las APPA respetarán los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas conforme al marco legal vigente, precisando dicha salvaguarda principalmente respecto de la expedición de licencias urbanísticas, esta protección resulta insuficiente, en tanto no se hace extensiva a otros sectores productivos como el industrial, minero, logístico o de infraestructura, que también pueden tener títulos, licencias o permisos ambientales válidamente expedidos dentro del ámbito territorial declarado como APPA.

De igual forma, resulta alarmante que dentro del proceso de declaratoria de APPA en el municipio de Sopó no se prevea un régimen de transición que proteja de manera eficaz los derechos adquiridos, esta limitación normativa genera incertidumbre jurídica respecto de la validez, continuidad y ejecutabilidad de dichas licencias o permisos, especialmente en ausencia de un régimen de transición expreso que determine los efectos de la declaratoria sobre actuaciones administrativas en curso o sobre derechos previamente reconocidos.

12.3.2. Actuación frente a licencias vigentes

• *Si cuento con una licencia urbanística en suelo declarado APPA, ¿cómo debe proceder?*

Las licencias urbanísticas vigentes dentro de áreas declaradas como APPA constituyen situaciones jurídicas consolidadas en los términos del artículo 6 de la Resolución No. 266 de 2025, y por ende gozan de plena validez y ejecutoriedad.

En este sentido, los titulares de licencias urbanísticas vigentes en suelo declarado APPA deberán informar formalmente a la administración municipal sobre la existencia y estado de ejecución de la licencia, solicitando el reconocimiento expreso de su vigencia y de la condición de situación jurídica consolidada.

Así mismo, resulta recomendable comunicar al Ministerio de Agricultura y a la UPRA dicha circunstancia, a fin de garantizar la aplicación efectiva del principio de respeto a los derechos adquiridos previsto en la misma resolución. Esta actuación preventiva contribuye a evitar interpretaciones restrictivas o actuaciones administrativas que puedan afectar la continuidad o ejecución del proyecto autorizado.

• *¿Qué herramientas jurídicas existen para defender la validez de la licencia y la ejecución del proyecto?*

En caso de que alguna autoridad administrativa desconozca la validez o los efectos jurídicos de una licencia urbanística vigente en suelo declarado APPA, el titular cuenta con diversas herramientas jurídicas de defensa. En la vía administrativa, podrá interponer los recursos de reposición y apelación previstos en los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), solicitando la revocatoria del acto o decisión que vulnere sus derechos.

De persistir la afectación, procede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para obtener la anulación del acto administrativo y el restablecimiento del derecho vulnerado. Incluso en situaciones de vulneración grave e inminente a los derechos fundamentales derivados de la licencia, podrá interponerse una acción de tutela, especialmente cuando se evidencie un desconocimiento del principio de confianza legítima, reconocido por la jurisprudencia constitucional.

De persistir la afectación, procede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para obtener la anulación del acto administrativo y el restablecimiento del derecho vulnerado. Incluso en situaciones de vulneración grave e inminente a los derechos fundamentales derivados de la licencia, podrá interponerse una acción de tutela, especialmente cuando se evidencie un desconocimiento del principio de confianza legítima, reconocido por la jurisprudencia constitucional.

En cualquier escenario, se recomienda mantener un registro exhaustivo y documentado del cumplimiento de las condiciones de la licencia, de los permisos ambientales asociados y de las actuaciones administrativas adelantadas.





12.3.3. Carencia de un plan de acción

La Resolución No. 266 de 2025, no contempla un plan de acción que materialice los objetivos de la declaratoria de las APPA en el municipio de Sopó. La ausencia de una hoja de ruta clara sobre las estrategias, responsables, fuentes de financiación y mecanismos de seguimiento genera incertidumbre sobre la implementación territorial de la medida.

Desde la óptica jurídica, no establecer mecanismos de implementación desconoce los criterios de eficacia y seguridad jurídica propios de las decisiones administrativas de carácter general, lo que podría comprometer la validez y ejecutabilidad de la declaratoria.

12.3.4. Seguimiento y evaluación

Si bien en la Resolución declaratoria de las APPA, se dispone que el Ministerio de Agricultura, con el apoyo de la UPR, deberá evaluar el impacto de las APPA

cada cinco (5) años o cuando se estime necesario, la norma no define de manera expresa las finalidades, alcances ni metodología del seguimiento y evaluación. Esta omisión impide determinar con claridad los indicadores, variables de análisis y criterios que orientarán la revisión del cumplimiento de los objetivos de la declaratoria, generando incertidumbre institucional y jurídica sobre los efectos reales de la medida en el territorio.

12.3.5. ¿Cómo proceder si se cuenta con información técnica a mayor detalle?

Es importante recordar que la declaratoria de las APPA conforme el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, se configura como una determinante ambiental que genera una limitación del suelo en los municipios; por ende, pretender realizar una modificación a las áreas definidas como APPA representaría una gran dificultad para los municipios pues se estaría discutiendo el alcance de una determinante territorial.

Ahora bien, la Resolución establece que, en los casos en que exista información geográfica y/o técnica más detallada sobre el área objeto de la declaratoria o cuando el municipio así lo advierta en la fase de formulación o revisión de su instrumento de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), el Ministerio de Agricultura 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.

Sin embargo, no se define con claridad el procedimiento, las finalidades, los criterios técnicos ni los efectos jurídicos de dicha actualización o modificación, lo que genera una indeterminación normativa y procedimental, puesto que, no se especifican los mecanismos mediante los cuales, el municipio pueda solicitar formalmente la revisión, ni los plazos, etapas, responsables o requisitos técnicos exigidos, lo que podría dar lugar a decisiones discrecionales o descoordinadas, en contravía de los principios de seguridad jurídica, coordinación interinstitucional y publicidad administrativa.

13. Seguimiento a la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023

El Gremio tuvo conocimiento de la demanda interpuesta por el ciudadano Sebastián Rangel Salazar contra el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por considerarlo contrario a los artículos 287, 288, 311, 313.7 de la Constitución Política. En el marco de dicho proceso, la Corte Constitucional convocó a audiencia pública dentro del expediente D-16118 para debatir la constitucionalidad del artículo 32, que otorga al Ministerio de Agricultura la facultad de declarar las APPA. La Corte pretende analizar si esta disposición vulnera el principio de autonomía territorial al trasladar competencias propias de los municipios sobre el uso del suelo al nivel nacional.

En virtud de lo anterior, Camacol Nacional articulado con Camacol Bogotá y Cundinamarca, radicó ante la H. Corte Constitucional, un escrito por medio del cual coadyuvó la demanda de inconstitucionalidad, en particular respecto del cargo único admitido por esta Corporación, el cual versó sobre la vulneración del principio de autonomía territorial consagrado en los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución Política.

La audiencia se celebró el 29 de septiembre de 2025, en la cual participó Camacol representado por el gerente de la regional Bogotá y Cundinamarca solicitando la inexecutable del numeral 2 del artículo 32. En dicha audiencia se recogieron elementos técnicos, jurídicos, sociales y económicos, escuchando los argumentos de autoridades nacionales, entidades territoriales, expertos, gremios y la sociedad. Los ejes de discusión se centraron en la violación del principio de autonomía territorial, el alcance de las APPA en los entes territoriales, interacción de la determinante de ordenamiento con los POT, la tensión entre autonomía y cohesión estatal, la planeación rural y el derecho a la alimentación, buscando determinar si la norma demandada es inconstitucional.

En este sentido, el gremio continuará realizando seguimiento al proceso de la demanda de inconstitucionalidad que se surte actualmente en la Corte Constitucional, reiterando la solicitud de declaratoria de inexecutable del referido artículo en aras de preservar la arquitectura constitucional del ordenamiento territorial y la seguridad jurídica en la gestión del suelo en Colombia.



CAMACOL

BOGOTÁ & CUNDINAMARCA

Construyendo MÁS+