

RESOLUCIÓN NÚMERO 000393 DE 2025
14 NOV. 2025

"Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Nemocón de la Provincia de Sabana Centro ubicado departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 208 de la Constitución Política de 1991, 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, los numerales 2, 3, y 25 del artículo 6° del Decreto 1985 de 2013, el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y,

CONSIDERANDO

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

Que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha definido, en su Observación General No 12, que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, implicando obligaciones para el Estado parte de adoptar medidas para prever que los particulares no priven a las personas de este derecho. La obligación implica fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. El alimento debe ser suficiente, accesible, estable y duradero, entre otros.

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

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

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

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



Que el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 identifica que los métodos que pueden generar crisis alimentarias incluyen bloqueos, la privación de agua, la destrucción del sistema alimentario y la destrucción general de infraestructura civil, así: "Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado".

Que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 2018, establece en su artículo 2 que "1. Los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata. 2. Al aplicar la presente Declaración se prestará una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en especial las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación (...)".

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, dispone que: "El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos".

Que el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, establece que "El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de



tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.” (...)

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

Que el artículo 209 ibidem establece que la función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales, que la administración pública debe tener un control interno y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

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

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

Que con arreglo al artículo 1° de la Ley 12 de 1982, la Zona de Reserva Agrícola se definió como el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal, y, en ella se propende por ordenar regular y orientar las acciones del sector público como las actividades del sector privado, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y aprovechar los recursos de las zonas en la medida de sus propias aptitudes.

Que la Ley 101 de 1993, “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, cuyo propósito es desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, busca proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, contempla dentro de sus propósitos la especial protección a la producción de alimentos, la promoción y desarrollo del sistema agroalimentario nacional y propender por la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector. (numerales 1, 3 y 11 del artículo 1).

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

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

“Como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario. (...) El equilibrio entre ambos principios se



constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última" (Destacado propio).

Que, en este sentido, debe reconocerse la existencia de principios de origen constitucional, con los que se establece la relación entre la superioridad del Estado Unitario y la autonomía de las entidades territoriales, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 2010 en los siguientes términos:

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

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

Que mediante el Decreto-Ley 4145 de 2011, se creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), la cual tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, y para el cumplimiento del mismo ejerce, entre otras, la siguiente función: "*Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas para ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial*".

Que por su parte el Decreto 3600 de 2007, compilado por el Decreto 1077 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial definió que los municipios y distritos deberán cumplir con las determinantes que se desarrollan en el citado decreto (artículo 2.2.2.2.1.1 y siguientes), las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Compilado

normativo que incluyó dentro las categorías de protección en suelo rural, la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, con lo cual, se incorporan los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

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

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

Que en ese orden corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecer la zonificación y restricciones de uso de las APPA, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, para que los municipios, distritos, departamentos, actores públicos y privados los tengan en cuenta en la implementación de proyectos, obras o actividades en territorio. Estas áreas deberán mantener sus características y condiciones naturales para las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas a lo largo del tiempo evitando su artificialización. Las restricciones de uso se entienden como parámetros y lineamientos que deben armonizarse con el establecimiento del régimen de usos del suelo que se circunscribe a la autonomía de las entidades territoriales.

Que la Resolución 464 de 2017 “Por la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”, expedida por este Ministerio, dispone que la promoción de la agricultura familiar es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria, por lo tanto, se debe apoyar a los pequeños agricultores, facilitando su acceso a tierras, suministros agrícolas, capacitación técnica y mercados justos para vender sus productos, mediante el reconocimiento de las diferentes territorialidades campesinas existentes. Por ende, la Resolución 0095 de 2021 “Por la cual se modifican los artículos 11,12,13 y 14, la Resolución 464 de 2017 (...); creó lineamientos en materia de política pública para la ACFC.

Que mediante la Resolución 00175 de 2024, se modifican las resoluciones previamente mencionadas y se adopta oficialmente la denominación “Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC)”, incorporando de manera expresa el término “étnica” en toda la normatividad y los documentos relacionados con esta política pública. Esta inclusión reconoce la diversidad cultural y los sistemas productivos propios de los pueblos

étnicos, y se aplicará sin perjuicio de los demás niveles, escalas y tipos de producción presentes en el territorio.

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

Que con la resolución 000016 de enero de 2025, modificada por la resolución 000086 del 9 de abril de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) declaró el Año de la reforma Agraria y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria con el objetivo de coordinar la concurrencia efectiva de planes y programas promoviendo el desarrollo de actividades encaminadas a garantizar, la protección, el respeto y la efectividad de los derechos de quienes desarrollan la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC).

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

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

Que la Ley 2294 de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida”, tiene como uno de sus ejes de transformación el derecho humano a la alimentación, el cual debe ser garantizado en pro de convertir a Colombia en potencia mundial de la vida. Este derecho implica que, de manera sostenible ambientalmente, todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que les permita tener una vida sana. Para materializar dicho eje, se tienen contemplados diversos mecanismos, entre esos los establecidos en los artículos 32 y 359 de la referida norma.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se incluye como determinante de superior jerarquía en el nivel 2, las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA); artículo que en su parágrafo primero estableció que la delimitación geográfica de los determinantes de ordenamiento territorial con su respectiva zonificación y restricciones de uso, está a cargo de las entidades competentes para su declaratoria.

Que, como ejercicio previo a la declaratoria de las APPA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la Resolución 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, se identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), en los municipios de la provincia de sabana centro del departamento de Cundinamarca, tomando como referencia técnica, el documento metodológico de



UPRA 2023 y sus anexos, la cartografía, que se encuentra disponible en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria – SIPRA.

Que la zona identificada como Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) no constituye determinante de ordenamiento territorial y tan sólo pretende establecer el área en la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA estudiará en forma detallada su conveniencia. Por lo tanto, su declaratoria corresponde a un acto administrativo de mero trámite, de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado, mediante auto de 17 de enero de 2025 dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00, en el que sobre el acto administrativo que identificó la ZPPA Sabana Centro aclaró que este tipo de resolución “no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna” y estas zonas “no afectan en manera alguna el ordenamiento territorial de los municipios objeto del acto”.

Que, una vez identificada la ZPPA en la provincia de Sabana Centro, se inició el procedimiento de identificación y declaratoria de las APPA. En garantía del principio de participación, se adelantaron jornadas de coordinación, socialización y difusión con la entidad territorial, y otros actores territoriales, en el municipio de Nemocón sobre la declaratoria de APPA como determinante de ordenamiento territorial.

Que en virtud de los principios de colaboración y coordinación que debe existir entre las entidades públicas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se tuvo interlocución con diferentes sectores encargados de reglamentar las diferentes determinantes de ordenamiento territorial. Dicha trazabilidad se encuentra enmarcada en el documento técnico de identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) del municipio de Nemocón de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca, que se anexa a la presente resolución.

Que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, le otorgó una categoría especial a la Sabana de Bogotá al establecer que sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y la forestal.

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

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





Que el 28 de marzo del 2014, el Consejo de Estado emitió sentencia dentro del radicado número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), sobre la descontaminación del Río Bogotá, las ordenes sobre la recuperación y conservación del hidrosistema fluvial de la cuenca, se agrupan en tres componentes, a saber: I. El Mejoramiento Ambiental y Social de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, II. La Articulación y Coordinación Institucional, Intersectorial y Económica, y III. La Profundización de los Procesos Educativos y de Participación Ciudadana. Se resalta en estos componentes las medidas de conservación y protección del ciclo hidrológico, los ecosistemas y la biodiversidad como la implementación y actualización de los instrumentos de planeación y reglamentación de los usos del suelo.

Que, en virtud de los principios de colaboración y coordinación que debe existir entre las entidades públicas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tuvo interlocución con diferentes sectores encargados de reglamentar las diferentes determinantes de ordenamiento territorial. Dicha trazabilidad se encuentra enmarcada en el documento técnico de identificación de la APPA en el municipio de Nemocón, que se anexa a la presente resolución.

Que, en el caso del municipio de Nemocón, se ha verificado la realización de mesas técnicas interinstitucionales, propiciando encuentros de participación con actores comunitarios y gremiales, difusión activa de información y trazabilidad documental del proceso. Estas acciones evidencian una actuación administrativa planeada, coordinada y participativa, que ha logrado superar retos operativos, administrativos y de articulación interinstitucional, mediante la activación de canales operativos, la delegación de equipos técnicos, el uso de herramientas digitales y la implementación de estrategias de comunicación diferencial. En este marco, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en ejercicio de las competencias asignadas por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, ha cumplido con su responsabilidad de orientar la política pública de protección del suelo rural con vocación agroalimentaria, garantizando la articulación técnica con la UPRA y promoviendo la participación efectiva de las entidades territoriales y de las comunidades en el proceso de declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).

Que, con la declaratoria de la APPA para el Municipio de Nemocón de la provincia Sabana Centro de Cundinamarca, la zona preliminar e indicativa identificada en la Resolución 507 de 2023 quedará sin efectos en lo que respecta a este municipio, en tanto será acotada por la delimitación definitiva establecida mediante el presente acto administrativo.

Que la UPRA, en uso de las competencias establecidas en el Decreto Ley 4145 de 2011 y en virtud de la facultad otorgada por el nivel 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, formuló el documento técnico de soporte que define los criterios para la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA para el municipio de Nemocón del departamento de Cundinamarca a el cual comprende una caracterización, descripción del análisis de información, resultados, zonificación y restricciones de uso de las áreas de protección para la producción de alimentos APPA, así como directrices y lineamientos.

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



de los municipios, las regiones y la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Que la UPRA, en uso de sus competencias establecidas en el Decreto Ley 4145 de 2011 y en virtud de la facultad otorgada por el nivel 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, formuló el documento técnico de soporte que define los criterios para la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA para el municipio de Nemocón en el departamento de Cundinamarca en el cual comprende una caracterización, descripción del análisis de información, resultados, zonificación y restricciones de uso de las áreas de protección para la producción de alimentos APPA, así como directrices y lineamientos.

Que las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos no definen qué producir ni limitan el desarrollo de los predios rurales, se busca dotar de herramientas técnicas a los campesinos productores para pueden seguir con sus labores del campo.

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

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

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

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

Que, en consecuencia, las APPA contribuyen directamente al cumplimiento de tales mandatos constitucionales y jurisprudenciales, al identificar zonas destinadas a preservar

la función productiva del suelo para así garantizar la disponibilidad y estabilidad en la producción de alimentos en el territorio nacional.

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

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

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

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

Que, en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue publicado en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) entre el 31 de marzo y el 30 de abril de 2025, junto con su Documento Técnico de Soporte y anexos, memoria justificativa y, recibió comentarios que han sido atendidos de forma motivada y oportuna.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. Declaratoria. Declarar como Área de Protección para la Producción de Alimentos - (APPA) en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 3.393,47 hectáreas para el municipio de Nemocón ubicado en la provincia Sabana centro del departamento de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: "*Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipio de Nemocón (Cundinamarca)*" elaborado por la UPRA en el año 2025.

hl.

La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en el Anexo 2 del Documento Técnico de Soporte y será incorporada en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) de dominio de la UPRA.

Parágrafo 1. Los criterios técnicos y la información cartográfica que estructuran la declaratoria de la presente resolución se encuentran disponibles en el Documento Técnico de Soporte titulado “*Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos Nemocón (Cundinamarca)*” y sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) será aplicable en las áreas definidas en el documento técnico citado en parágrafo 1 del artículo 1 de la presente resolución.

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

Artículo 3. Autonomía de las Entidades Territoriales. El Municipio de Nemocón, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales reglamentarán el uso del suelo, considerando los objetivos de protección y restauración, asociados a la producción de alimentos, detallados en los lineamientos y parámetros del Documento Técnico de Soporte y sus anexos, en los términos del artículo 10 de Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007 compilado, en el Decreto Único Reglamentario del Sector, Vivienda, Ciudad y Territorio de 1077 de 2015.

Artículo 4. Cumplimiento y control. Corresponde al municipio de Nemocón, 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 Nemocón, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.

Artículo 5. Evaluación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de UPRA, evaluará el impacto de las 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.

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.

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

Artículo 8. Comunicación. Comunicar la presente resolución a la alcaldía del municipio de Nemocón y a la Gobernación del departamento de Cundinamarca.

Para efectos de los Sistemas de Información, comuníquese la presente resolución a las entidades competentes conforme lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Artículo 9. Vigencia y derogatoria. La presente resolución rige a partir de su publicación en el diario oficial.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los 14 NOV. 2025



MARTHA CARVAJALINO VILLEGAS
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Cindy Tatiana Sierra Gómez - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo MADR 

Revisó: Angie Catalina Peñaranda Rey – Abogada Oficina Asesora Jurídica 

Jorge Enrique Moncaleano Ospina – Jefe Oficina Asesora Jurídica MADR

Jorge
Firma
Moncale
ano

Firmado
de manera
por Jorge
Enrique
Moncaleano

Aprobó: Nancy Andrea Moreno –Directora (E) de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo 

Diana Carolina Galindo Poblador - Viceministra (E) de Desarrollo Rural 