Fundación para el Estado de Derecho

Bogotá D.C., 29 de enero de 2025

Magistrada
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejo de Estado-Sección Primera

Radicado:	11001-03-24-000-2024-00194-00
Medio de control:	Nulidad simple de la Resolución 507 de 2023
Demandante:	Asociación De Municipios De Sabana Centro – ASOCENTRO.
Demandado:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Asunto:	Escrito de coadyuvancia a la parte demandante y recurso de súplica.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 9001652590, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 y 223 de la Ley 1437 de 2011[1], a través del presente escrito solicito reconocimiento en el proceso en calidad de **COADYUVANTE DE LA PARTE DEMANDANTE,** a efectos de apoyar la demanda de nulidad simple contra la Resolución 507 de 2023, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante el Ministerio), por la cual se identifica las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (en adelante ZPPA) en la Sabana Centro del departamento de Cundinamarca, con fundamento en las razones que se exponen a continuación.

I. RESOLUCIÓN DEMANDADA

Resolución 507 de 2023 *"Por la cual se identifica una zona de protección para la producción de alimentos en la provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"*, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La demanda de nulidad simple se dirigió contra la totalidad del acto administrativo.

II. CUESTIÓN PREVIA SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA FUNDACIÓN

En el marco del Estado de Derecho se establecen garantías de índole constitucional y legal que posibilitan no sólo el equilibrio de poderes, sino la materialización de principios esenciales para el ejercicio del poder público, como son el respeto por legalidad, la transparencia en la adopción de decisiones que afectan a los ciudadanos, la custodia del interés general a través de la protección del patrimonio público, así como la seguridad jurídica que rige las relaciones entre el Estado y los particulares.

[1] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -en adelante CPACA-.

Considerando lo anterior, la resolución demandada no solo incurre en irregularidades formales, sino que también desconoce los derechos de los municipios a ejercer su autonomía territorial conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; los derechos de los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan el uso del suelo y su entorno; y las facultades legales de las entidades locales y regionales encargadas del ordenamiento territorial, las cuales son vulneradas al imponer determinantes que no fueron concertadas ni consultadas previamente.

Por lo tanto, la coadyuvancia de FEDe. Colombia en este caso pretende contribuir a la protección de los principios de legalidad, reserva legal, buen gobierno, transparencia, y participación ciudadana, asegurando que las decisiones administrativas estén en concordancia con el ordenamiento jurídico.

III. OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DE LA COADYUVANCIA

El artículo 223 del CPACA contempla la coadyuvancia en procesos de simple nulidad en los siguientes términos:

> *"Artículo 223. Coadyuvancia en los procesos de simple nulidad. En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.*
>
> *El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta.*
>
> *Antes del vencimiento del término para aclarar, reformar o modificar la demanda, cualquier persona podrá intervenir para formular nuevos cargos o para solicitar que la anulación se extienda a otras disposiciones del mismo acto, caso en el cual se surtirán los mismos traslados ordenados para la reforma de la demanda principal." -Subrayas fuera de texto-*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo citado, nos encontramos dentro del término establecido para coadyuvar a la parte demandante, ya que la demanda fue admitida el 30 de agosto de 2024 y a la fecha, el Despacho no ha proferido auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial, por lo tanto, se encuentra vigente la oportunidad procesal para presentar esta solicitud de coadyuvancia, de conformidad con lo dispuesto en el CPACA.

IV. RECURSO DE SÚPLICA CONTRA EL AUTO QUE DECIDIÓ LAS EXCEPCIONES PREVIAS

4.1 Oportunidad y procedencia del recurso de súplica

De conformidad con el artículo 246 del CPACA, el recurso de súplica debe interponerse y sustentarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado del auto que se impugna. En el presente caso, el auto interlocutorio que declaró probada la excepción previa de *"ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales"* fue notificado por estado el 24 de enero de 2025,

por lo que el término para interponer el recurso de súplica vence el 29 de enero de 2025. Dado que la presente impugnación se encuentra dentro del término legalmente establecido para su presentación, es oportuna.

La presente súplica se fundamenta en el artículo 246 del CPACA, cuya procedencia se configura, entre otros casos, frente a los autos enlistados en los numerales 1 a 8 del artículo 243 del mismo código, cuando sean dictados en el curso de la única instancia, o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios:

> ***"Artículo 246. Súplica*** *El recurso de súplica procede contra los siguientes autos dictados por el magistrado ponente:*
>
> *1. Los que declaren la falta de competencia o de jurisdicción en cualquier instancia.*
> *2. Los enlistados en los numerales 1 a 8 del artículo 243 de este código cuando sean dictados en el curso de la única instancia, o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios.*
> *(…)" -Subrayas fuera de texto-*

En el caso sub examine, el auto impugnado pone fin al proceso al declarar probada la excepción previa de *"ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales"*, lo cual encuadra dentro de las hipótesis del artículo 243 numeral 2, así:

> ***"Artículo 243. Apelación.*** *Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:*
>
> *1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.*
> *2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.*
> *(…)"-Subrayas fuera de texto-*

Así las cosas, el auto interlocutorio notificado el 24 de enero de 2025 declara probada la excepción previa y da por terminado el proceso. Este auto fue dictado en el curso de la única instancia. Por lo tanto, contra este procede el recurso de súplica previsto en el artículo 246, numeral 2, del CPACA.

4.1.1 Asimismo, procede el recurso de súplica interpuesto por los coadyuvantes conforme el artículo 223 del CPACA, el cual permite que los coadyuvantes efectúen todos los actos procesales permitidos a la parte que apoyan, siempre que no estén en oposición con esta:

> *"**ARTÍCULO 223. COADYUVANCIA EN LOS PROCESOS DE SIMPLE NULIDAD.** En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.*
>
> *El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta." -Subraya fuera de texto-*

Sobre la procedencia del recurso de súplica presentado por el coadyuvante, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que el coadyuvante puede realizar todos los actos procesales permitidos a la parte principal, como la interposición de recursos, siempre que estas actuaciones se limiten a reforzar los argumentos expuestos en la demanda inicial y no introduzcan nuevas pretensiones ni hechos ajenos al objeto del litigio[2]. En este sentido, este recurso de súplica refuerza los argumentos jurídicos de la demanda inicial, manteniendo congruencia con los fundamentos expuestos, sin contradecir los intereses de la parte principal.

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que, incluso si la parte principal no interpone recursos, el coadyuvante puede ejercerlos siempre que su actuación no contradiga de manera explícita la postura de la parte principal[3].

Además, la Sección Primera del Consejo de Estado ha subrayado que los recursos interpuestos por el coadyuvante deben guardar congruencia con las pretensiones y fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda inicial[4]. El recurso de súplica en este caso cumple con dicho criterio, ya que busca reforzar la procedencia de la acción de nulidad simple, sin introducir nuevas pretensiones ni desnaturalizar el objeto del proceso. Este recurso se enmarca dentro de las facultades procesales del coadyuvante, y refuerza el control judicial del acto administrativo demandado.

Por lo tanto, se encuentra plenamente justificada la oportunidad y procedencia del recurso de súplica interpuesto por los coadyuvantes, actuando dentro del marco legal y procesal previsto por el CPACA, considerando además, que se trata de una acción pública y que el tema de la misma es de interés nacional. En tal sentido, el Consejo de Estado ha señalado que, a diferencia de la figura de la coadyuvancia en el procedimiento civil, donde el interés es subjetivo o económico, la coadyuvancia en acciones públicas (como las de nulidad o populares) tiene como objetivo proteger un interés general o colectivo. "*En este contexto, el coadyuvante actúa en defensa de un derecho o interés que trasciende el ámbito individual*" [5] y que involucra a una colectividad o la observancia del principio de legalidad en el ejercicio de la función pública. Por lo tanto, la legitimación del coadyuvante no depende de una relación sustancial con la parte principal, sino del hecho de que el litigio plantee una controversia que afecte derechos colectivos, intereses generales o normas superiores.

Por tanto, el recurso de súplica presentado por el coadyuvante en este caso es procedente, ya que persigue la revisión judicial de un acto administrativo que presuntamente vulnera el ordenamiento jurídico y afecta entre otros, la autonomía territorial y los derechos de las entidades territoriales, configurándose un interés público evidente.

---

[2] Consejo de Estado, sección tercera, subsección A. Sentencia 25000-23-24-000-2013-00006-01 del 2 de julio de 2021. M.P. Marta Nubia Velázquez Rico.
[3] Ibidem.
[4] Consejo de Estado, Sección Primera, exp. AP: 2011-00424 del 10 de diciembre de 2018. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.
[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 13 de agosto de 2008, exp. AP 2004-00888, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

V. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN EL RECURSO

Considerando lo anterior, el presente recurso de súplica contra el auto que decidió las excepciones previas, se fundamenta en lo siguiente:

5.1 Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos sí producen efectos jurídicos dado que deben ser consideras para la planificación territorial

El auto objeto de recurso determinó que el acto demandado no es susceptible de control judicial, debido a que no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna ni pone fin a un procedimiento administrativo. En la motivación de la providencia se manifiesta que las ZPPA declaradas en la resolución demandada: *"no afectan en manera alguna el ordenamiento territorial de los municipios objeto del acto hasta tanto no se expida el acto administrativo que resuelva declarar las zonas como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)"*.

Contrario a lo señalado por el Despacho, la Resolución 507 de 2023 sí produce efectos jurídicos, en tanto que, como lo señala su parte motiva, constituye el insumo técnico y normativo que servirá para la posterior declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y para la planificación territorial de los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá, ubicados en el Departamento de Cundinamarca.

En este mismo sentido, y contrario a lo afirmado por la entidad accionada, la resolución demandada impacta directamente en los municipios de la Sabana Centro del departamento de Cundinamarca y, de manera más amplia, a la población residente, industrias, y entidades territoriales, en la medida en que los lineamientos y las zonas identificadas constituyen parámetros técnicos que deberán ser considerados en el ordenamiento territorial, y en la toma de decisiones relacionadas con el uso del suelo agropecuario. Por lo tanto, el acto demandado sí produce efectos jurídicos y debe ser considerado en el proceso de planificación territorial, toda vez que:

(i) El contenido de la resolución demandada no es solamente indicativo. El acto establece de manera específica y concreta, las áreas identificadas como zonas de protección, con base en criterios como la frontera agrícola, la aptitud de usos agropecuarios, y las clases agrológicas, criterios que son vinculantes para los entes territoriales y deberán ser incorporados como referentes en los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

(ii) Las ZPPA producen efectos de manera autónoma sin necesidad de que se expidan las APPA. El Ministerio considera que las ZPPA son "referentes indicativos" y que no afectan el ordenamiento territorial, ni generan efectos jurídicos hasta que se declare formalmente el acto administrativo de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), no obstante, esta interpretación ignora el impacto vinculante que las ZPPA tienen desde su identificación, para los municipios, en lo referente al uso del suelo.

Si bien el artículo 3 de la resolución demandada indica que las ZPPA son *"referentes indicativos"*, esta misma disposición señala que: **a)** los municipios *"deberán considerar"* estos polígonos como referentes y, **b)** *"los suelos de vocación agropecuaria deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos en aras de mantener su integridad física y capacidad productora*", estas disposiciones tienen como consecuencia directa, que la delimitación realizada por el Ministerio y por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (en adelante UPRA) debe ser considerada en los instrumentos de planificación territorial.

En otras palabras, aunque la misma resolución señale que las áreas son *"referentes indicativos"*, el mismo acto otorga consecuencias jurídicas a tal delimitación, al obligar a considerarlas en el componente territorial. Por lo tanto, la declaratoria de ZPPA convierte a las áreas seleccionadas en determinantes de facto, toda vez que los municipios están obligados a considerarlas en sus regulaciones referentes a los planes de ordenamiento territorial (POT), lo cual vulnera la separación de poderes y el reparto de competencias constitucionales y legales en materia territorial[6], al tiempo que convierte al acto demandado en un generador de situaciones jurídicas.

5.2 Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos sí producen efectos jurídicos dado que limitan los usos posibles del suelo

5.2.1 Las ZPPA comenzaron a declararse con la expedición de la Resolución 230 de 2023 "*Por la cual se declara una Zona de Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones*". Siendo este el primer acto administrativo en el que se introdujo esta figura en nuestro ordenamiento, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con la UPRA se encargaron de definir y profundizar en la naturaleza jurídica de las ZPPA. En dicho contexto se estableció claramente el propósito, alcance y los efectos que estas zonas generan, tanto en los instrumentos de planeación territorial como en la regulación del uso del suelo, consolidándolas como determinantes de hecho para los entes territoriales.

Si bien la Resolución 230 de 2023 no es objeto de cuestionamiento en el presente proceso, sí representa la intención del Ministerio y de la UPRA respecto de los efectos jurídicos de las ZPPA. En tal sentido, en el proyecto de resolución ZPPA para el departamento de la Guajira, se indicó:

> *"**Incorporación en el Modelo de Ocupación Territorial de los Planes de Ordenamiento Territorial:** En los Modelos de Ocupación Territorial **deberán incluirse las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional hasta tanto sean declaradas las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos**[7]."*

[6] Entre otras: Constitución, artículos 1°, 287, 288, 311 y 313; Ley 136 de 1994, artículo 3°; Ley 388 de 1997, artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9°, 22, 24, 25 y 28; Ley 1454 de 201, artículos. 2°, 21 y 29; Decreto 1232 de 2020, artículo. 2.2.2.1.2.2.6.

[7] Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA - 2023). Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la región sur del Departamento de la Guajira para la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos- APPA. Sección 5.1.1. Lineamientos generales del ordenamiento territorial relacionados con las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional (página 47.). Disponible en: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/PR%20ZPPA.pdf.

Así mismo, sobre la articulación con los instrumentos de planeación departamental y municipal afirmó la UPRA en el documento técnico que integra la Resolución 230 de 2023 que:

> *"**Los entes territoriales que hacen parte de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional usarán como insumo para su planificación de corto, mediano y largo plazo estas zonas en caso que no sean aún adoptadas las Áreas de Protección de la Producción de Alimentos**, las cuales **deberán incorporarse en sus respectivos modelos de ocupación territorial** y **además serán la base para definir y desarrollar proyectos** en función de los objetivos relacionados con alcanzar el cumplimiento del derecho constitucional a la alimentación por parte de los habitantes tanto de la región objeto del ámbito de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos y a nivel nacional.*[8]*"*

Por lo tanto, es clara la intención del Ministerio, toda vez que se obliga a los municipios a integrar las ZPPA en su planificación territorial, limitando su autonomía para definir el uso del suelo en estas áreas. Dado que la incorporación de las ZPPA no es opcional, los municipios deben ajustar sus instrumentos de planeación de corto, mediano y largo plazo, configurándose así una alteración de sus competencias y funciones constitucionales. Esto demuestra que las ZPPA no son meras referencias técnicas, sino determinantes de planeación que generan efectos jurídicos concretos.

La obligación de incluir las ZPPA en los Modelos de Ocupación Territorial y de usarlas como base para la planificación territorial implica que los municipios deben ajustar sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), sus estrategias de desarrollo y sus decisiones de uso del suelo, aún cuando las APPA no hayan sido declaradas. Esto representa una alteración directa y vinculante de sus competencias constitucionales, afectando su autonomía y vulnerando entre otros, los artículos 287, 288 y 313 de la Constitución.

En esta misma línea, al explicarse en la Resolución 230 de 2023 cuál es la relación con el suelo rural, la UPRA señala que:

> *"Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos a nivel regional **hacen parte del suelo rural en los términos definidos en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997**, por ende **estas áreas son terrenos no aptos para el uso urbano, y en ellas no se podrá definir suelos de expansión, ni categorías de desarrollo restringido** **en la medida que contribuyen a la seguridad, soberanía alimentaria y derecho humano a la alimentación y por su destinación, sus usos podrán ser agrícolas, pecuarios, pesqueros y acuícolas"**[9].*

Es claro que con la delimitación territorial de las ZPPA se prohíbe explícitamente la expansión urbana y se limitan los usos posibles del suelo a la producción de alimentos. En tal sentido las ZPPA modifican las expectativas legítimas de uso del suelo por parte de los propietarios y limita la posibilidad de los municipios de autorizar desarrollos incompatibles con la producción de alimentos, aún aquellos compatibles con la vocación agropecuaria de estas áreas. En tal sentido, las ZPPA condicionan de manera directa el uso del suelo rural, estableciendo que estos terrenos sólo podrán destinarse a actividades agrícolas orientadas al cultivo de alimentos, pecuarias, pesqueras o acuícolas, prohibiendo cualquier otro uso que pudiera desarrollarse en suelo rural.

[8] Ibidem. p. 47. "Articulación con los instrumentos de planeación departamental y municipal"
[9] Ibidem p. 46.

5.2.2 Ahora bien, la Resolución demandada también adopta los mismos criterios de determinación y limitación de los usos posibles del suelo. En particular, establece que estas zonas constituyen **áreas de suelo rural destinadas exclusivamente a la actividad agropecuaria**, que deben ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y gestión del territorio de los municipios afectados.

El documento metodológico en el que se basa la Resolución 507 de 2023 establece expresamente que:

> *"**El presente documento busca como punto de partida** para la declaración de las APPA, **identificar las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos** en la Provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca. Esta provincia está conformada por los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.*
>
> ***Estas zonas son áreas de suelo rural dedicado a la actividad agropecuaria**, **que deben tenerse en cuenta como referente en sus actividades de planificación, ordenamiento y gestión del territorio. Así mismo, deben protegerse conforme a las normas legales y reglamentarias que salvaguardan este tipo de suelo".** -Subrayas fuera de texto-*

Asimismo, en la **Tabla 1 del documento metodológico**, se especifica que las ZPPA pertenecen a la categoría de suelo rural, lo que trae consecuencias jurídicas inmediatas para el uso y planificación del suelo en estos territorios. En particular, se señala que:

> *"Suelo rural. Constituyen esta categoría **los terrenos no aptos para el uso urbano,** por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas".*[10]

Por lo tanto, el marco normativo contenido en la Tabla 1 del documento metodológico, confirma que el suelo rural debe preservarse para usos agropecuarios y que su destinación a otros usos requiere ajustes en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Esto significa que, una vez identificadas las ZPPA y catalogadas como suelos rurales, se activan automáticamente una serie de restricciones normativas que modifican el régimen de uso del suelo y limitan las decisiones de los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

En tal sentido, la resolución demandada sí tiene impacto directo y autónomo en los usos del suelo de las áreas delimitadas, toda vez que:

(i) Conforme a la Resolución demandada, las ZPPA son designadas como suelo rural, lo que implica que estas áreas no podrán destinarse con posterioridad a otros usos. Este hecho genera una limitación en la planeación territorial de los municipios "delimitados" toda vez que restringe la

[10] Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Metodología para la identificación de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la Provincia Sabana Centro del departamento de Cundinamarca para la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos APPA. p.15 Disponible en: https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2024/06/RESOLUCION-507-DE-2023.pdf

posibilidad de crecimiento de usos suburbanos hacia las áreas que hayan sido determinadas en la ZPPA. Esta situación confirma la vocación del acto demandado de crear situaciones con efectos jurídicos.

(ii) Las ZPPA no son referencias técnicas opcionales, sino determinantes con efectos jurídicos inmediatos. En la práctica estas zonas se configuran como determinantes de planeación obligatorias que generan restricciones directas sobre el uso del suelo.

(iii) La resolución demandada impone lineamientos que deben ser adoptados por los municipios sin consulta previa ni concertación, lo que excede las competencias del nivel nacional a los entes territoriales. Esta imposición unilateral contradice los principios constitucionales de subsidiariedad y coordinación (artículo 288 de la Constitución) y se aparta de la Ley 1454 de 2011, que exige que las competencias sean ejercidas de manera articulada y respetuosa de la autonomía local.

(iv) Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), tal como se establecen en la Resolución demandada sí generan efectos jurídicos inmediatos y vinculantes, imponiendo obligaciones concretas a los entes territoriales y afectando la autonomía constitucional de los municipios. Aunque la resolución trata de presentar las ZPPA como meras referencias técnicas o preliminares, el análisis jurídico demuestra que estas zonas no son opcionales ni indicativas, sino determinantes de planeación que imponen restricciones y deberes ineludibles para las entidades territoriales, todo ello sin una base legal adecuada que sustente su creación.

5.3 Las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos sí producen efectos jurídicos dado que afectan la autonomía territorial y los derechos de propiedad

El análisis jurídico realizado en la demanda y en el presente escrito demuestra que el acto administrativo demandado **crea, modifica y extingue situaciones jurídicas**, desconociendo los derechos de los municipios a ejercer su autonomía territorial conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; los derechos de los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan el uso del suelo y su entorno; y las facultades legales de las entidades locales y regionales encargadas del ordenamiento territorial, las cuales son vulneradas al imponer determinantes que no fueron concertadas ni consultadas previamente.

En tal sentido se destaca que el artículo 3 de la resolución establece que:

> *"**Artículo 3. Consideración en la planificación territorial.** Tanto el departamento de Cundinamarca como los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá, de conformidad con el documento técnico de la UPRA que hace parte integral de esta resolución, **deberán considerar** los polígonos que se identifican como Zonas de Protección para la Producción de Alimentos sólo como referentes indicativos hasta que se declaren las APPA por parte de este Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la ley 2294 de 2023, artículo 17 y subsiguiente del decreto ley 2811 de 1974 y en concordancia con las disposiciones del artículo 2.2.2.2.1.1 del DUR 1077 de 2015 y las demás normas legales y reglamentarias de protección del suelo rural, **los suelos de vocación agropecuaria deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos en aras de mantener su integridad física y capacidad productora."*** (negrilla fuera del texto)

Esta disposición implica que los municipios "delimitados" deberán considerar los polígonos identificados como ZPPA de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos, en aras de mantener su integridad física y capacidad productora. El empleo del verbo *"deberán"* implica una obligación jurídica ineludible, no optativa ni facultativa. En este caso, la obligación es de carácter vinculante, eliminando cualquier posibilidad de interpretar las disposiciones del artículo como simples recomendaciones. Esta imposición tiene efectos inmediatos, ya que condiciona la autonomía de los municipios al exigirles integrar las ZPPA en sus instrumentos de ordenamiento territorial. La resolución, por tanto, no deja espacio para la discrecionalidad municipal, sino que establece un mandato claro y obligatorio.

Asimismo el artículo 3 añade que los suelos de vocación agropecuaria deben usarse de acuerdo con sus condiciones inherentes y factores constitutivos, limitando de manera directa cualquier uso del suelo que no sea compatible con su vocación agropecuaria. Lo que implica que desde el momento en que las ZPPA son identificadas, el uso del suelo queda condicionado a mantener su integridad física y capacidad productora, lo que impide cualquier uso incompatible con las características el uso del suelo rural en los predios afectados.

Estas restricciones son vinculantes para los propietarios, quienes ven limitada su capacidad de destinar sus predios a actividades distintas, como urbanización, explotación comercial no agropecuaria, transformación industrial y, también otros usos compatibles con el suelo rural, como el cultivo de flores y tabaco que, al no ser alimento, tampoco podrían adelantarse en estas áreas.

La vinculación de las ZPPA con normas de superior jerarquía como el artículo 2.2.2.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 otorga a este mandato un carácter obligatorio dentro de los procesos de ordenamiento territorial. Estas normas establecen que los suelos rurales con vocación agropecuaria deben preservarse para actividades compatibles con su naturaleza, prohibiendo su transformación para otros usos. Esto modifica de manera inmediata las decisiones de planificación y uso del suelo por parte de los municipios.

Al respecto, el artículo 287 de la Constitución garantiza la autonomía de los municipios en la gestión de sus asuntos, incluyendo la planificación del uso del suelo. Sin embargo, la resolución impone a los municipios la obligación de considerar las ZPPA en su planificación territorial, lo que modifica de manera inmediata su capacidad de decidir libremente sobre el ordenamiento de su territorio, lo cual afecta el reparto de competencias y los procesos democráticos establecidos en las discusiones sobre uso del suelo. Los municipios se ven forzados a incorporar estas zonas como determinantes en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), limitando su margen de actuación.

En ese sentido, la Resolución 507 de 2023 sí genera estos efectos por las siguientes razones:

(i) Crea obligaciones jurídicas inmediatas: obliga a los municipios a considerar las ZPPA en su planificación territorial, limitando su capacidad de decisión autónoma. Incluso antes de la declaratoria de las APPA.

(ii) Modifica derechos adquiridos: restringe las expectativas legítimas de los propietarios sobre el uso de sus terrenos, imponiendo obligaciones de mantener su vocación agropecuaria.

(iii) Extingue facultades municipales: anula la libertad de los municipios para planificar el uso del suelo, toda vez que el mismo se supedita a las regulaciones de la ZPPA.

VI. SOLICITUD

7.1. Reconocer a la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (FEDe. Colombia) identificada no Nit. 901.652-590-1 como tercero interviniente coadyuvante a la parte demandante dentro del proceso de la referencia.

7.2 Que se **REVOQUE** el auto del 24 de junio de 2025, por el cual se declaró probada la excepción previa de ineptitud de demanda, declarando la terminación del proceso.

7.3. Que se continúa con el trámite del presente proceso de nulidad.

VII. ANEXOS

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía representante legal.
Anexo No. 2	Resolución 230 de 2023. Por la cual se declara las Zonas para la Producción de Alimentos de la Guajira y se dictan otras disposiciones y documento metodológico UPRA.

VIII. NOTIFICACIONES

La parte coadyuvante **FEDe.Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Bogotá. Calle 94 Nro. 21-76.
Teléfono: 3133935290
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1