

Bogotá, 12 de marzo de 2026

Doctora
MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS
Ministra
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
martha.carvajalino@minagricultura.gov.co
Av. Jiménez de Quesada No. 7a - 17
Bogotá, D.C.

Asunto: Comentarios al proyecto de Resolución *“Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cogua de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*.

Respetada Señora Ministra,

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

A continuación, la Cámara de Comercio de Bogotá presenta las observaciones y recomendaciones al proyecto de Resolución y sus anexos, desde el enfoque del contenido económico del ordenamiento territorial del municipio:

1. El artículo 1 del proyecto normativo realiza la declaratoria de las Áreas para la Producción de Alimentos del Municipio de Cogua:

“Artículo 1. Declaratoria. *Declarar como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - (APPA) en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 2.989 hectáreas en el municipio de Cogua de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: “Documento técnico de soporte. Declaratoria APPA municipio de Cogua, Cundinamarca” elaborado por la UPRA en el año 2025.*

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

Parágrafo 1. *Los criterios técnicos y la información cartográfica que estructuran la declaratoria de la presente resolución se encuentran disponibles en el documento técnico de soporte titulado: “Documento técnico de soporte. Declaratoria APPA municipio de Cogua (Cundinamarca). UPRA”*

y sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que el Documento Técnico de Soporte (DTS) y sus anexos, mencionados en el parágrafo 1, no sean incorporados como parte integral del proyecto de Resolución, dado que su función es servir como referencia técnica para la toma de decisiones que se deberían consignar en el articulado. El DTS más sus anexos¹, contiene una mezcla de diagnóstico, justificaciones, metodologías, recomendaciones y aspectos contextuales que no deben ser elevados a un rango normativo generando ambigüedad para distinguir entre una justificación técnica y una obligación legal puesto que no son jurídicamente exigibles, lo que podría dar lugar a conflictos de interpretación y paralizar la toma de decisiones para la inversión en este municipio.

Igualmente, la CCB sugiere incorporar en el proyecto de Resolución los lineamientos que corresponden a la zonificación y restricciones de uso (capítulo 8) y los lineamientos establecidos en los numerales 10.1 y 10.2 del Documento Técnico de Soporte y eliminar la referencia del documento de Soporte que se plantea en el parágrafo 1 de este artículo.

De otra parte, en relación con el parágrafo 2, la Cámara de Comercio de Bogotá propone establecer un plazo específico y definir los criterios o parámetros que determinarán el cumplimiento de las condiciones necesarias para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la UPRA, realice la actualización del Documento Técnico de Soporte (DTS) y sus anexos de la APPA cuando se identifique información geográfica o técnica más detallada. Lo anterior, considerando que la ausencia de criterios y de tiempos podrían generar inseguridad jurídica y afectar la implementación de esta determinante en el municipio de Cagua.

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

¹ **Anexo 1 denominado Frontera Agrícola** que contiene: a) el “Documento técnico de análisis de la frontera agrícola en la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), en los municipios de Cagua, Gachancipá, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá, región Sabana Centro, Cundinamarca”; y b) el Documento denominado “Apéndice A_Ficha Cagua_20250815” que contiene una síntesis del “Análisis de la frontera agrícola a partir de los resultados derivados de las mesas técnicas con la CAR”. **Anexo 2 denominado Cartografía** que contiene: a) el archivo 01_Polígono APPA Cagua_20260220 (mapa el título “Áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Cagua”; b) un archivo llamado “APPA_Cagua” con la información cartográfica en formato Shapere files. Anexo 3 denominado “Fuentes detalladas APPA_Cagua” que contiene una tabla en formato Excel con el “Detalle de los insumos cartográficos utilizados para la delimitación de las APPA en el municipio de Cagua”.

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

Parágrafo: El departamento de Cundinamarca y el municipio de Cogua, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.” (Subrayado fuera del texto original)

Para garantizar la seguridad jurídica de las directrices aplicables a los predios e inmuebles que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la APPA, la CCB recomienda incluir en este proyecto de Resolución las coordenadas de los polígonos identificados en el mapa que delimita el Área de Protección para la Producción de Alimentos APPA del municipio de Cogua, lo anterior teniendo en cuenta que no es clara la escala de la cartografía de la delimitación en el anexo cartográfico donde se delimitan los polígonos.

Asimismo, la Cámara de Comercio de Bogotá sugiere revisar y ajustar el parágrafo de este artículo para precisar que el ámbito de aplicación es el municipio de Cogua y no todo el departamento de Cundinamarca. Además, aclarar que los propietarios y productores agropecuarios que actualmente desarrollan actividades productivas en el área delimitada como APPA, podrán continuar su actividad hasta tanto se implementen los programas de transición agroecológica como se plantea en el numeral 7 de los *Lineamientos Sectoriales para la Implementación* (numeral 10.2 del DTS de la APPA):

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

Finalmente, la CCB alerta que el ámbito de aplicación definido en el proyecto de Resolución es diferente a la establecido en la Memoria Justificativa, ya que en esta última se indica que es de “*inmediato y obligatorio cumplimiento*” lo cual genera inseguridad jurídica para la toma de decisiones por parte de los públicos y privados del municipio.

“1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El departamento de Cundinamarca y el municipio de Cogua, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, acatarán con carácter inmediato y de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.” (Subrayado fuera de texto original)

3. De acuerdo con el Artículo 5 del proyecto de Resolución que se refiere a la “Evaluación” y menciona lo siguiente:

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

En el Documento Técnico de Soporte en el numeral 10.3 que se refiere al seguimiento y evaluación se establece:

“Dentro del proceso de monitoreo a las declaratorias de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos-APPA, orientado por los principios del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), se define la estrategia de seguimiento y evaluación de los objetivos trazados para las APPA a través de indicadores estratégicos con el fin de identificar a futuro, el grado de avance de cumplimiento de los indicadores propuestos cada cinco (05) años o cuando se requiera, a partir de la declaratoria de estas áreas.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda incluir en el Documento Técnico las metas aplicables a cada indicador antes de la declaratoria de la APPA, lo cual contribuirá efectivamente a la evaluación de los objetivos en el municipio de Cogua, ya que como se observa a continuación en el DTS se menciona la batería de indicadores, sin dicha información:

“Tabla 117. Batería de indicadores propuesta con base en dimensiones del DHAA (Línea base)”

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Cogua	
		Valor del indicador	Fuente
Disponibilidad	1. Variación área cosechada en ha.	770 (ha)	UPRA. EVA (2023)
	2. Variación producción agrícola en t(ton)	14.714 (ton)	UPRA. EVA (2023)
	3. Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).	19,1 (ton/ha)	UPRA. EVA (2023)
	4. Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra	42,7 %	UPRA (2020). Índice de informalidad
	5. Variación en el inventario pecuario pecuarios.	402.956 animales	UPRA. ICA (2023)
	6. Variación en el volumen alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton)	4,365 (ton)	UPRA (2024)
Accesibilidad	7. Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada-grave.	15,3 % (hogares)	DANE-EVC (2024). Escala FIES Desagregación Municipal (2022)

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

Adicionalmente, la CCB propone precisar el alcance de la expresión “o cuando se requiera” tanto en el artículo 5 del proyecto normativo como el numeral 10.3 antes señalado, considerando que es muy amplio y la definición de dicha periodicidad es fundamental para llevar a cabo la evaluación, de tal modo que las recomendaciones y ajustes a realizar sean pertinentes para resolver las problemáticas identificadas en el marco del seguimiento y evaluación de la APPA con el propósito de incorporar los ajustes en los instrumentos de planeación del territorio.

4. El Artículo 6 del proyecto de Resolución se refiere a la garantía de los derechos adquiridos y menciona lo siguiente:

“Artículo 6. Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas. La declaratoria de la Área de Protección para la Producción de Alimentos – APPA respeta los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, conforme al marco legal vigente.

Parágrafo. En lo que respecta a trámites iniciados para la expedición de licencias urbanísticas, se dará aplicación a lo establecido en el respectivo régimen de transición del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que el articulado contemple mecanismos de protección y tratamiento normativo para dichos instrumentos de planeación, de tal forma que se garantice seguridad jurídica en la continuidad de los procesos de planificación y coherencia entre esta determinante del territorio (APPA) y los desarrollos urbanísticos en fases de formulación, viabilidad o concertación con la autoridad ambiental.

Adicionalmente, en el numeral 10.1.3.1. se establecen los lineamientos sobre actuaciones urbanísticas y situaciones jurídicas consolidadas en la APPA:

“10.1.3.1. Actuaciones urbanísticas y situaciones jurídicas consolidadas en el APPA

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

Una vez expedida el APPA, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio deberán cumplir con lo establecido en la determinante.” Subrayado fuera del texto original)

La CCB sugiere que estas disposiciones sean incorporadas explícitamente en el articulado, dado que establecen obligaciones para los actores del territorio. Adicionalmente, la Cámara de Comercio de Bogotá propone que es necesario establecer un período de transición para la entrada en vigor de la norma en el municipio de Cagua, con el objetivo de evitar posibles afectaciones a procesos radicados en debida forma que se encuentren en curso y que involucren inversiones por parte del sector público o privado.

Si bien el parágrafo del artículo 6 hace referencia a la aplicación del régimen de transición previsto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio respecto de las licencias urbanísticas en trámite, no se menciona nada referente a otros instrumentos de planificación territorial complementarios a los POT, que también pueden encontrarse en curso sin que aún se

haya consolidado una situación jurídica, pero que implican compromisos de inversión y proyecciones urbanísticas significativas, ejemplo de ello los planes parciales y planes maestros.

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

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

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que en el articulado se incluya de manera expresa los lineamientos a los que hace referencia este inciso, con el fin construir el plan de acción para la producción de alimentos; lo anterior para garantizar una norma clara, coherente y suficiente para su implementación por parte de los diferentes actores del territorio. Asimismo, esta entidad propone incluir en este artículo el plazo que tendrá el Ministerio para construir el plan de acción previsto.

Es importante mencionar que el Documento Técnico de Soporte de la APPA de Cogua, específicamente en el numeral 10.2 Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación hace referencia al plan de acción que debe implementar el Gobierno Departamental y municipal y las entidades del orden nacional, lo cual es inconsistente con la aplicación inmediata de este proyecto normativo, señalada en el ámbito de aplicación de la Memoria Justificativa, en el numeral 10.1.2 Orientaciones técnicas para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial.

De otra parte, la CCB sugiere precisar la expresión “*que responda a las prioridades de los municipios*” a la que se refiere este artículo, considerando que el proyecto normativo está dirigido únicamente al municipio de Cogua.

6. Aunque en los Considerandos se menciona que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tuvo interlocución con diferentes sectores, a lo largo del proyecto de Resolución, el Documento Técnico de Soporte (DTS) y sus anexos, no se evidencia una articulación clara con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En este sentido la Cámara de Comercio de Bogotá propone que antes de expedir el proyecto de Resolución se lleve a cabo un espacio de articulación, armonización y coordinación entre ambos ministerios, teniendo en cuenta los roles fundamentales que estas instituciones tienen en la formulación y aplicación de las determinantes de ordenamiento territorial y en el mandato legal establecido en el numeral 2 y el parágrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo:

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

(...)

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad

de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO. *El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.*"

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

De otra parte, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que, antes de expedir este proyecto de Resolución, el Gobierno Nacional reglamente lo indicado en el parágrafo primero del Artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, teniendo en cuenta que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda) en el año 2024 publicó dos proyectos de actos administrativos para comentarios, pero no han sido adoptados:

- *Proyecto de Decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones".*
- *Proyecto de Resolución: "Por la cual se adoptan los parámetros generales para la expedición de las determinantes a las que hace referencia el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se implementan mecanismos de coordinación e incorporación en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones".*

La expedición de los proyectos normativos propuestos por Minvivienda son esenciales para establecer los mecanismos de coordinación e incorporación de determinantes de diferente nivel en los planes de ordenamiento territorial, así como garantizar la armonización y coherencia de las determinantes evitando posibles conflictos normativos y asegurando su implementación en el territorio.

7. De acuerdo con los párrafos 12 y 13 de los Considerandos señalan lo siguiente:

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

'El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional. (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá propone incorporar tanto en el articulado como en el Documento Técnico de Soporte (DTS) de manera explícita los lineamientos que contribuyan al desarrollo de la infraestructura para la conectividad urbano-rural y la logística que facilite la distribución de alimentos tanto en este municipio, como en la región y el país, con el fin de incorporarlos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Cagua. Esto permitirá garantizar la seguridad alimentaria en todo el territorio y cumplir con el mandato constitucional de protección y promoción del derecho humano a la alimentación.

8. En el Documento Técnico de Soporte se anuncian el Anexo 1 “Documento y matriz de determinantes ambientales y detalle de la frontera agrícola” y el Anexo 4 “Participación”, los cuales no fueron publicados para comentarios. Por lo anterior, la CCB sugiere proceder a la publicación de los mencionados Anexos y ampliar el plazo para comentarios a este Proyecto de Resolución.
9. En el numeral 8.2.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS) se definen los usos del suelo y los lineamientos en relación con los usos principales, compatibles y condicionados como se observa continuación:

“8.2.2.2 Conjunto de usos compatibles y lineamientos

El conjunto de usos compatibles en las APPA corresponde a aquellos usos agropecuarios no destinados a los alimentos para el consumo humano, que mejoran la competitividad, la productividad del sector agropecuario, y/o mejoran la calidad de vida del campesino.

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

(...)

8.2.2.2 Conjunto de usos complementarios y restricciones

(...)

El conjunto de usos complementarios en las APPA corresponde 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.

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

(...)

8.2.2.2.3 Conjunto de usos compatibles de servicios de turismo de agroturismo

Las siguientes son restricciones para reglamentar los usos complementarios de servicios turístico de agroturismo:

Los siguientes son lineamientos para reglamentar los usos compatibles de servicios turístico de agroturismo:

- Las actividades agroturísticas autorizadas, deberán asegurar la continuidad y el fortalecimiento de la producción agropecuaria.
- Únicamente se permiten las actividades asociadas a entorno agropecuario, las cuales deberán aplicar prácticas de turismo responsable y amigable con el entorno agropecuario.
- El agroturismo se permitirá siempre y cuando haga referencia exclusivamente a la actividad de base agrícola que lleva visitantes a una granja o finca, y que no requiera construcciones o infraestructuras adicionales a las relacionadas con la producción agropecuaria.”
(Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá sugiere que los usos del suelo planteados correspondan a la vocación productiva del territorio y estén coordinados con el municipio en el marco de sus competencias derivadas de la Constitución Política. Además, la CCB recomienda incorporar en el articulado del proyecto de Resolución lo relacionado con los lineamientos de los usos del suelo principales, compatibles y condicionados con el propósito de que la norma sea vinculante y con ello facilitar su incorporación en la revisión del POT del municipio y garantizar la seguridad jurídica en su aplicación.

Asimismo, propone definir lineamientos para precisar las condiciones que permitan el desarrollo de actividades productivas en los suelos con uso condicionado. También, reglamentar en el proyecto de Resolución las prácticas de turismo responsable y amigable con el entorno agropecuario, que son aplicables a las diferentes actividades productivas y no se desarrollan en ningún documento que forma parte de este proyecto normativo.

10. En relación con los lineamientos para reglamentar los usos del suelo mencionados en el numeral 8.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS), la entidad territorial para la reglamentación de dichos usos debe cumplir con diferentes normativas vigentes como la ambiental y la del sector agropecuario, como se evidencia a continuación:

“8.2.2.1.1 Conjunto de usos principales agrícolas

(...)

Las siguientes son lineamientos generales para reglamentar el uso agrícola destinado a la producción de alimentos:

- El uso agrícola destinado a la producción de alimentos incluye el desarrollo y establecimiento de todas las alternativas, líneas, arreglos y sistemas productivos, los cuales deben incorporar en su manejo buenas prácticas productivas, que sean ambientalmente sostenibles, que protejan el suelo, el agua, la biodiversidad; cumpliendo con las normativas ambiental y del sector agropecuario según corresponda.

- Se podrán incluir todas las diferentes escalas, grados de tecnología, sistemas productivos, destinados a la alimentación humana.
- La inclusión de individuos de especies arbóreas o arbustivas deberán hacerse en el marco de sistemas y arreglos productivos agroforestales destinados a la producción de alimentos para el consumo humano. Su aprovechamiento requerirá el cumplimiento de la normativa ambiental y del sector agropecuario vigente. (Subrayado fuera de texto original)

“8.2.2.1.2 Conjunto de usos principales pecuarios

(...)

Los siguientes son lineamientos para la reglamentación del uso pecuario destinado a la producción de alimentos:

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

“8.2.2.1.3. Conjunto de usos principales acuícolas y pesqueros

(...)

Los siguientes son lineamientos para la reglamentación del uso acuícola destinado a la producción de alimentos:

- La acuicultura para consumo humano y pesca artesanal debe cumplir la normatividad ambiental y la del sector agropecuario; en especial, la expedida por la AUNAP. (Subrayado fuera de texto original)

“8.2.2.2.2. Conjunto de usos compatibles de servicios de apoyo al sector agropecuario - agroindustria

(...)

Los siguientes son lineamientos para reglamentar el uso de servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria:

- Para la localización de nuevos servicios de apoyo al sector agropecuario- agroindustria, se priorizarán los suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III.

- *Se podrán establecer nuevos servicios agroindustriales siempre y cuando, se localicen de forma aislada, es decir, que no se conformen conglomerados o aglomeraciones en el suelo APPA, que transformen la aptitud agropecuaria del suelo.*
- *El municipio deberá establecer las condiciones para aislar estos servicios de los corredores viales, de forma tal que no produzcan conglomerados o aglomeraciones que transformen la aptitud agropecuaria del suelo, de conformidad con el Decreto 1077/2015.*
- *El municipio reglamentará, las escalas y condiciones para el desarrollo de nuevos servicios de apoyo a la producción agropecuaria-agroindustria, asegurando que estos usos no afecten, ni comprometan la producción agropecuaria.*
- *Se permite la construcción de servicios, para: la producción, alistamiento, almacenamiento, transformación, comercialización e investigación cumpliendo con las normas ambientales y del sector agropecuario, en pro de mantener las características de los suelos APPA.*
(Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda indicar las normas ambientales, técnicas y sectoriales que se aplican para dar cumplimiento a los lineamientos definidos en el Documento Técnico de Soporte y los documentos de referencia en los cuales la entidad territorial y los particulares puedan consultar dicha normatividad. Además, incluir en el articulado los parámetros y condiciones que se deben tener en cuenta para garantizar las buenas prácticas productivas señaladas en el numeral 8.2 del DTS.

11. En el numeral 10.1.2 sobre los “Orientaciones técnicas para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal” se establece la obligatoriedad de aplicar las disposiciones definidas para la APPA de manera inmediata, es decir, una vez sea adoptado este proyecto de Resolución:

“10.1.2.1. Aplicación inmediata del APPA

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

Una vez entre en vigencia el APPA, los municipios en el momento de expedir conceptos de uso y/o en los procesos de licenciamiento urbanístico deberán armonizar su régimen de usos del suelo dispuesto en sus POT con los parámetros y lineamientos de uso definidos en el presente documento, lo anterior dada la condición de determinante de segundo nivel y norma de superior jerarquía del APPA. Dicha armonización deberá tener presente que el APPA se establece como suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, que estos suelos no son objeto de urbanización y su uso predominante debe ser la actividad agropecuaria destinada a la producción de alimentos.

Lo anterior sin perjuicio Los derechos adquiridos legítimamente y las situaciones jurídicas consolidadas en el área APPA serán respetados conforme a las disposiciones legales vigentes.”
(Subrayado fuera del texto original).

La Cámara de Comercio de Bogotá presenta una alerta sobre la seguridad jurídica de este proyecto de Resolución y la orientación técnica que se está dando para que su aplicación sea inmediata, la cual obliga a modificar los usos del suelo establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial Vigente, sin que medie la revisión y ajuste del POT en los términos y condiciones establecidos en los artículos 23, 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997. Es preciso señalar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 28 de la Ley precitada *“las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación (...)”*. Por lo anterior, se requiere de una modificación del POT para incorporar las orientaciones técnicas relacionadas con los usos del suelo principales, compatibles y condicionados de la APPA en dicho plan, que contribuyan a la vocación productiva y a la atracción de la inversión en el municipio este sector económico.

Además, se recomienda que, para su implementación en dichos instrumentos de planeación de los municipios de manera inmediata, es necesario la reglamentación del parágrafo 1 de la Ley 2294 del 2023 – Plan Nacional de Desarrollo.

12. Adicionalmente el numeral 10.1.2 sobre los “Orientaciones técnicas *para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal*” se refiere a su incorporación en el proyecto de revisión del POT que deberá adelantar el municipio:

“10.1.2 Orientaciones técnicas para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal

10.1.2.2. Incorporación de la APPA al modelo de ocupación territorial de los POT

(...)

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

(...)

10.1.2.4. Articulación con los sistemas generales: vías y servicios públicos

(...)

10.1.2.5. Articulación de las APPA con los contenidos y componentes de los POT (POT, PBOT, EOT)

(...)”

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta la contradicción de las orientaciones técnicas definidas en estos numerales con lo establecido en el numeral “10.1.2.1. *Aplicación inmediata del APPA*” comentado anteriormente en el presente documento elaborado por esta entidad, ya que es necesario la reglamentación del parágrafo 1 de la Ley 2294 del 2023 – Plan Nacional de Desarrollo al que se hizo referencia en el numeral 11 de este documento.

Por lo anterior y considerando que, para la incorporación de las decisiones establecidas en este proyecto de Resolución, se requiere de un análisis y armonización detallada para su efectiva aplicación en el territorio, la CCB propone incorporar en el articulado un capítulo que genere alternativas graduales para dar cumplimiento de lo establecido en el numeral 10.1.2 sobre las “Orientaciones técnicas para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal”, en consonancia con el procedimiento establecido por la Ley 388 de 1997 para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.

13. El numeral 10.2 del Documento Técnico de Soporte sobre las “Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación”, indica lo siguiente:

“10.2 Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación

1. ***Incorporación de las APPA en los planes de desarrollo territorial y políticas públicas relacionadas con el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) como mecanismo de planificación para la producción diversa de alimentos: en los Planes de Desarrollo Territorial y las políticas públicas, instrumentos e instancias de implementación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación - SNGPDA de Coguá, de la región Sabana-Centro, en el cual se implementarán las APPA se deberán incluir estas como mecanismo de planificación para la producción diversa de alimentos nutritivos, sostenibles, que respeten las tradiciones y la cultura alimentaria y que contribuyan a la disponibilidad, al abastecimiento, y a la comercialización de alimentos con precios justos, promoviendo los circuitos cortos de comercialización, con prioridad en los centros poblados de la jurisdicción de este territorio y progresivamente hacia los demás municipios del departamento y el ámbito nacional.***

(...)

4. ***Garantizar la sostenibilidad, accesibilidad y eficiencia de la infraestructura agropecuaria para fortalecer tanto la producción como la comercialización de los alimentos.***

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

infraestructura de riego y drenaje.	Reforma Agraria y en coordinación con CAR y la alcaldía municipal.	
3. <u>Almacenamiento y Transformación: Incentivar la construcción de centros de acopio y plantas de transformación.</u> Identificar potenciales mercados regionales y nacionales.	MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con operadores privados.	

(Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá sugiere que algunas de las actividades contempladas en el numeral 4 del 10.2 del DTS sean incluidas como lineamientos para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Cogua y no solo para los planes de desarrollo territorial y las políticas públicas, instrumentos e instancias de implementación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (SNGPDA) del departamento de Cundinamarca, como lo señala el numeral 1 del 10.2 del Documento Técnico de Soporte. Lo anterior considerando que estas actividades son necesarias para la implementación de la APPA y corresponden a contenidos de estos instrumentos de planificación del territorio como el POT del municipio.

Además, la CCB recomienda establecer los tiempos con los que contarán las entidades responsables de las actividades señaladas en el numeral 4, las cuales son fundamentales para asegurar y garantizar la infraestructura agropecuaria.

14. En relación con el numeral 12 del numeral 10.2 que se refiere a la *"Importancia de la UAF en el logro de los objetivos de la APPA"* del Documento Técnico de Soporte (DTS), que indica lo siguiente:

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

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

Corresponde a las alcaldías municipales, en el marco de sus competencias, de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de la declaratoria de APPA como determinante de superior jerarquía, así como del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y realizar el control urbanístico. Así mismo, corresponde a las autoridades con competencias para la expedición de licencias urbanísticas, la observancia y acatamiento de la

determinante APPA y el POT, garantizando así la aplicación de las áreas mínimas (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá propone definir de forma expresa los plazos o tiempos estimados para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) adelante el proceso de actualización y aplicabilidad de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en el municipio de Cogua, en coordinación con la alcaldía municipal. Lo anterior, con el fin de asegurar la implementación oportuna de la determinante territorial APPA, garantizar la aplicación adecuada de las áreas mínimas para la constitución de la UAF con base en condiciones productivas, económicas y sociales actualizadas, y facilitar la coordinación interinstitucional necesaria para que la autoridad municipal pueda ejercer sus funciones de control y seguimiento del ordenamiento territorial.

15. En el numeral 10.2, titulado *“Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación”*, se presentan una serie de actividades, responsables y normas específicas asociadas. En ese sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá sugiere incorporar el horizonte temporal para el desarrollo de las actividades contenidas en los numerales 1 al 15, con el propósito de brindar claridad sobre su ejecución y seguimiento. Además, esta entidad propone que dichas actividades sirvan de insumo para la formulación del Plan de Acción al que hace referencia el artículo 7 del proyecto de Resolución. También, la CCB recomienda definir en ese Plan de Acción la metodología a implementar para llevar a cabo el desarrollo de estas actividades, lo anterior con el fin de articular de manera coherente las orientaciones técnicas señaladas en el DTS con la estrategia de seguimiento y evaluación y con ello garantizar una implementación de la APPA en el territorio.
16. Esta entidad sugiere que las orientaciones técnicas para los diferentes instrumentos de planeación (POT, planes sectoriales, planes de desarrollo municipal, plan de ordenamiento departamental, entre otros) sean incorporados de manera expresa en el articulado del proyecto de Resolución, con el fin de que la norma sea vinculante y con ello facilitar su inclusión en dichos instrumentos y así garantizar la seguridad jurídica en su aplicación por parte de las entidades territoriales, ciudadanos y empresarios.
17. En relación con los numerales 10.3.2 sobre el *“Seguimiento”* y 10.3.3 sobre la *“Evaluación”* del Documento Técnico de Soporte (DTS), la Cámara de Comercio de Bogotá propone establecer plazos concretos para el cumplimiento de las actividades asignadas a los diferentes equipos de la UPRA, dado que actualmente no se encuentran definidos. Incluir estos tiempos permitirá fortalecer la operatividad del componente de seguimiento, así como asegurar su ejecución en el marco de la implementación de la APPA.
18. La Cámara de Comercio de Bogotá propone que el proyecto de Resolución, el Documento Técnico de Soporte y sus respectivos anexos, sean publicados en la página oficial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Actualmente, estos documentos solo se encuentran disponibles en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), lo cual puede dificultar su acceso y la participación por parte de empresarios, ciudadanos y demás actores interesados. Con el fin de garantizar el principio de publicidad, transparencia y facilitar su consulta por parte de dichos actores, se sugiere su difusión directa a través del sitio web institucional del Ministerio.
19. En el numeral 9.3. del DTS sobre los *“Diálogos para la participación”* en las cuales se identificaron problemáticas del territorio, así como preocupaciones, beneficios, retos y recomendaciones frente al

Área de Protección para la Producción Agropecuaria, la CCB sugiere incluir en el Documento Técnico de Soporte la matriz que evidencie la incidencia de las observaciones y recomendaciones surgidas durante el proceso de socialización al que hace referencia este numeral del DTS. Dicha matriz debería incorporar la siguiente información: (i) el número de participantes por cada grupo de actores convocados (propietarios de la tierra, sociedad civil, campesinos, productores agropecuarios, sector empresarial, gobierno local, entre otros); (ii) los canales de comunicación y metodologías utilizados para la convocatoria y recolección de aportes; y (iii) los criterios aplicados para evaluar la participación incidente de cada grupo en la toma de decisiones. Lo anterior permitirá fortalecer la trazabilidad, legitimidad y transparencia del proceso, y asegurar que el instrumento normativo incorpore las distintas visiones y necesidades del territorio. Así como, garantizar la incidencia en la toma de decisiones por parte de los diferentes actores del municipio.

20. De otra parte, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda garantizar la construcción colectiva de este proyecto de Resolución con los diferentes actores del territorio. En ese sentido, propone realizar nuevas sesiones de participación incidente especialmente con campesinos, empresarios, asociaciones, gremios y propietarios de las tierras incluidos en la zona delimitada por la APPA, con el fin de garantizar una participación suficiente, representativa, efectiva e incidente que contribuya a la formulación de aportes, a la apropiación del proceso y a la implementación de la misma.
21. Finalmente, esta entidad alerta que es confuso que exista un Documento Técnico de Soporte denominado *“Declaratoria de Áreas De Protección para la Producción De Alimentos del municipio de Cogua Cundinamarca”* y otro *“Documento Técnico de Análisis de la frontera agrícola en la identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos Cogua, Gachancipá, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá, región Sabana Centro (Cundinamarca)”*, que es un anexo del DTS anteriormente mencionado, el cual también contiene orientaciones y lineamientos para la implementación de la APPA.

Desde la CCB esperamos que, con estas recomendaciones se logre aportar al desarrollo de criterios claros en el marco del proyecto de resolución que declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Cogua. De ser necesario, nos ponemos a disposición para ampliar y profundizar estas consideraciones en relación con este proyecto.

Atentamente,



SCHALMA DIAZ GRANADOS ABADIA
Vicepresidenta de Articulación Público Privada (e)

Aprobó: Schalma Diaz Granados, vicepresidenta de Articulación Público Privada E
Revisó y Consolidó: Jazmín Cardona
Elaboró: Coordinación de Ordenamiento Territorial