

Bogotá D.C., abril 30 de 2026

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

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

Respetada Señora Ministra,

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

A continuación, la Cámara de Comercio de Bogotá presenta las observaciones y recomendaciones al proyecto de Resolución, al Documento Técnico de Soporte (DTS) y a la Memoria Justificativa publicada el 16 de abril de 2026, desde el enfoque del contenido económico del ordenamiento territorial del municipio:

1. El artículo 1 del proyecto normativo realiza la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos del municipio de Tabio:

"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 1.775,74 ha en el municipio de Tabio de la provincia de Sabana Centro del departamento de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: "Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) municipio de Tabio, Cundinamarca".

Parágrafo 1. Los criterios técnicos y la información cartográfica de la presente resolución se encuentran disponible en el documento denominado "Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos municipio de Tabio, Cundinamarca", junto con sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 2. En los casos en que exista información geográfica y/o técnica más detallada sobre el área objeto de la presente declaratoria o cuando los municipios así lo adviertan en la fase de formulación o revisión de su instrumento de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo de la UPRA, estudiará la necesidad de actualizar el documento técnico de soporte junto con sus anexos y, de

configurarse los criterios técnicos, analizará la necesidad de modificación del respectivo polígono del APPA declarada, conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011." (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá sugiere incorporar en el proyecto de Resolución los lineamientos correspondientes a la zonificación y parámetros de uso (capítulo 4 y numeral 4.2 del DTS) —que determinan 1.775,74 ha como Zona principal de producción de alimentos y establecen los usos principales, compatibles y condicionados— y eliminar la remisión al DTS contenida en el párrafo 1 de este artículo, con el propósito de que la norma sea clara, coherente y suficiente para su aplicación por parte del municipio en las decisiones de uso del suelo y procesos de licenciamiento. Lo anterior, debido a que el Documento Técnico de Soporte - DTS más sus anexos¹ contiene una mezcla de diagnóstico, justificaciones, metodologías, recomendaciones y aspectos contextuales que no deben ser elevados a rango normativo, generando ambigüedad para distinguir entre una justificación técnica y una obligación legal, lo que podría generar inseguridad jurídica, dar lugar a conflictos de interpretación y paralizar la toma de decisiones para la inversión en Tabio.

De otra parte, en relación con el párrafo 2, la CCB 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 DTS y sus anexos cuando se identifique información geográfica o técnica más detallada. Lo anterior, considerando que la ausencia de criterios y de tiempos podría generar inseguridad jurídica y afectar la implementación de esta determinante en el municipio.

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

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

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

¹ **Anexo 1 denominado Caracterización Territorial que contiene:** el documento denominado "01_DT_Anex_CaracteAPPATabio_20260327" correspondiente a la "Caracterización territorial de Tabio, Cundinamarca". **Anexo 2 denominado DTS 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 Cogua, Gachancipá, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá, región Sabana Centro, Cundinamarca" (archivo 01_DT_DTS_FA_APPA_20260217); y b) el Documento denominado "03_DT_FichaMunTabio_20260327" que contiene una síntesis del "Análisis de la frontera agrícola a partir de los resultados derivados de las mesas técnicas con la CAR". **Anexo 3 denominado Cartografía APPA que contiene:** el archivo 01_PolígonoAPPATabio_20260413 (mapa con el título "Áreas de protección para la producción de alimentos en el municipio de Tabio"). **Anexo 4 denominado Detalles insumos cartográficos que contiene:** una tabla en formato Excel denominada "01_DT_InsumosCarto_APPATabio_20260413" con el "Detalle de los insumos cartográficos utilizados para la identificación de las APPA en el municipio de Tabio".

ordenamiento territorial, de conformidad con el parágrafo segundo del 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, esta entidad recomienda incluir en este proyecto de Resolución las coordenadas de los polígonos identificados en el Anexo 3 (cartografía) del DTS, teniendo en cuenta que el propio DTS, en su numeral 6.1.2.3, reconoce que la delimitación cartográfica puede requerir precisión adicional al momento de su incorporación en el instrumento de ordenamiento territorial municipal. Esta situación genera incertidumbre jurídica sobre los predios que quedan comprendidos en la determinante, lo cual es especialmente sensible dado que, según lo registrado en los espacios de diálogo del numeral 5.3 del DTS, los participantes manifestaron preocupaciones expresas sobre si la inclusión de un predio dentro del polígono APPA implicaría restricciones en su uso o afectaciones en su valor comercial.

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 Tabio 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 6.2 *Orientaciones Técnicas Sectoriales para la Implementación* (numeral 6 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 difiere del establecido en la Memoria Justificativa, ya que esta última señala en su numeral 2 que el cumplimiento es de carácter inmediato:

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

El departamento de Cundinamarca y el municipio de Tabio, 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 del texto original)

Esta diferencia entre el articulado ("*obligatorio cumplimiento*") y la Memoria Justificativa ("*inmediato y obligatorio*") genera inseguridad jurídica para la toma de decisiones de los actores públicos y privados del municipio, por lo que la CCB propone que el articulado sea ajustado para definir con precisión el momento y las condiciones a partir de los cuales se generan las obligaciones para los distintos actores del territorio.

- 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, el numeral 6.3 "*Seguimiento y evaluación*" 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 de Soporte las metas aplicables a cada indicador antes de la declaratoria de la APPA, lo cual contribuirá a la evaluación de los objetivos en el municipio de Tabio. El DTS establece en la Tabla 49 una batería de nueve (9) indicadores con línea base —entre ellos área cosechada (397 ha), producción agrícola (8.299 ton), rendimiento por hectárea (20,9 ton/ha), índice de informalidad en tenencia de la tierra (6,6%), inventario pecuario (101.316 animales), volumen comercializado en centrales mayoristas (5.839 ton), inseguridad alimentaria moderada-grave (6,1% de hogares) e infraestructura de adecuación de tierras en operación (0 ha)— sin que ninguno cuente con metas cuantitativas que contribuyan a su seguimiento y evaluación:

"Tabla 49. Batería de indicadores propuesta con base en dimensiones del DHAA (Línea Base)"

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Tabio: Valor de indicador	Tabio: Fuente
Disponibilidad	<u>1. Variación área cosechada en hectáreas (ha).</u>	<u>397 (ha)</u>	UPRA. EVA (2024)
	<u>2. Variación producción agrícola en toneladas (ton)</u>	<u>8.299 (ton)</u>	UPRA. EVA (2024)
	<u>3. Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).</u>	<u>20,9 (ton/ha)</u>	UPRA. EVA (2024)
	<u>4. Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra.</u>	<u>6.6 %</u>	UPRA (2020) Índice de Informalidad
	<u>5. Variación inventario pecuario</u>	<u>101.316 animales</u>	UPRA. ICA (2024)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Tabio: Valor de indicador	Tabio: Fuente
	<u>6. Variación en el volumen alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton)</u>	<u>5.839 (ton)</u>	UPRA (2024) Cálculos a partir del SIPSA-DANE (2023)
Accesibilidad	<u>7. Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada-grave.</u>	<u>6,1 % (hogares)</u>	DANE-ECV. Escala FIES Desagregación Municipal (2024)
Adecuación	<u>8. Variación porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos.</u>	<u>Servicio Acueducto</u> <u>Rural: 72,28%</u> <u>Servicio Alcantarillado</u> <u>Rural: 46,27%</u> <u>Servicio Aseo</u> <u>Rural: 72,58%</u> <u>Servicio Energía</u> <u>Rural: 95,82%</u> <u>Servicio Gas Natural:</u> <u>92,00%</u>	Cobertura acueducto/alcantarillado/aseo rural, Secretaría de planeación Gobernación de Cundinamarca (2023) Cobertura servicio de energía MinMinas (2023) Cobertura del servicio de gas natural municipal MinMinas (2025)

<i>Dimensión DHAA</i>	<i>Nombre del indicador</i>	<i>Tabio: Valor de indicador</i>	<i>Tabio: Fuente</i>
	<u>8.1. Variación porcentaje de acceso de hogares promedio a servicios públicos</u>	75,8%	
	<u>9. Variación del área (ha) municipal con infraestructura de adecuación de tierras en operación, y/o riego individual o comunitario.</u>	0 (ha)	Agencia de Desarrollo Rural-ADR (2026)

“(Subrayado fuera de texto original)”

Llama especialmente la atención que el indicador 9 registre "0 ha" de infraestructura de adecuación de tierras en operación y/o riego individual o comunitario, lo que evidencia una brecha estructural que el Plan de Acción debería priorizar.

Adicionalmente, esta entidad propone precisar el alcance de la expresión “o cuando se requiera” tanto en el artículo 5 del proyecto normativo como el numeral 6.3 del DTS 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.

- 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 instrumentos de planeación que se encuentren en curso sin que aún se haya consolidado una situación jurídica, pero que implican compromisos de inversión significativos. Si bien el parágrafo del artículo 6 hace referencia al régimen de transición para licencias urbanísticas, no menciona otras situaciones como planes parciales, títulos mineros vigentes, contratos de hidrocarburos y proyectos de infraestructura de gasoductos, entre otros.

Lo anterior adquiere especial relevancia en el caso de Tabio, dado que el DTS (Tablas 34, 35 y 36) identifica la existencia de títulos mineros vigentes y proyectos de gasoductos dentro de la frontera agrícola habilitada para APPA, situación que exige un tratamiento normativo diferenciado. Por ello, esta entidad propone que el articulado establezca un mecanismo explícito de coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional Minera (ANM) para determinar el régimen de coexistencia entre los títulos preexistentes y la determinante APPA, evitando la ambigüedad normativa.

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

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

Los derechos adquiridos legítimamente y las situaciones jurídicas consolidadas en el área propuesta como APPA serán respetados conforme a las disposiciones legales y constitucionales vigentes. 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, propone que es necesario establecer un período de transición con términos precisos para la entrada en vigor de la norma en el municipio de Tabio respecto de cada categoría de derecho en curso, con el objetivo de evitar posibles afectaciones a procesos radicados en debida forma que se encuentren vigentes y que involucren inversiones por parte del sector público o privado.

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, en el marco del sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con el apoyo de la UPRA, construirá un Plan de Acción para la Producción de Alimentos, como instrumento de gestión que responda a las prioridades de los municipios." (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que en el articulado se incluyan de manera expresa los lineamientos a los que hace referencia este inciso que deberá contener el Plan de Acción para la Producción de Alimentos, con el fin de 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, dado que sin un término definido la obligación carece de exigibilidad jurídica.

Es importante señalar que el DTS de la APPA de Tabio, en el numeral 6.2 "Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación", hace referencia a un conjunto de actividades que deben implementar el Gobierno Departamental, municipal y las entidades del orden nacional. Estas orientaciones resultan inconsistentes con la aplicación inmediata del proyecto normativo señalada en la Memoria Justificativa y en el numeral 6.1.2.2 del DTS, en tanto no es posible que el Plan de Acción sea posterior a una determinante ya vigente. Ante lo anterior, la CCB propone articular el cronograma de construcción del Plan de Acción con las etapas del proceso de revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT del municipio, de manera que ambos instrumentos sean coherentes entre sí.

De otra parte, esta entidad 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 Tabio.

6. Aunque en los Considerandos del presente Acto Administrativo 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 y sus anexos, no se evidencia una articulación clara con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

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

(...)

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

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

La Cámara de Comercio de Bogotá propone que antes de expedir el proyecto de Resolución se lleve a cabo un espacio de articulación, armonización y coordinación entre ambos ministerios, teniendo en cuenta los roles fundamentales que estas instituciones tienen en la formulación y aplicación de las determinantes de ordenamiento territorial y en el mandato legal establecido en el numeral 2 del artículo anteriormente mencionado.

7. De acuerdo con los párrafos 14 y 15 de los Considerandos del proyecto de Resolución, que citan el artículo 65 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, y establecen los siguiente:

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

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

En ese mismo sentido, el numeral 6.2 del DTS "Orientaciones técnicas sectoriales para la implementación" contempla actividades de infraestructura agropecuaria que deben ser garantizadas:

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

(...)

2. Servicios de Apoyo a la Producción: Fortalecer redes de asistencia técnica, infraestructura de riego y drenaje.

3. Almacenamiento y Transformación: Incentivar la construcción de centros de acopio y plantas de transformación." (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá propone incorporar tanto en el articulado como en el DTS lineamientos explícitos que orienten el desarrollo de infraestructura para la conectividad urbano-rural y la logística, con el fin de que sean incorporados en el EOT del municipio de Tabio y no solo en los planes de desarrollo territorial. Esto permitirá garantizar la seguridad alimentaria en todo el territorio y cumplir con el mandato constitucional de protección y promoción del derecho humano a la alimentación. Lo anterior adquiere mayor relevancia dado que en Tabio el 94,9% de los alimentos comercializados tienen como destino los mercados mayoristas de Bogotá, principalmente Corabastos.

Además, la CCB recomienda establecer los tiempos con los que contarán las entidades responsables de las actividades señaladas en el numeral 4 del numeral 6.2 del DTS, las cuales son fundamentales para asegurar y garantizar la infraestructura que requieren los sectores productivos incorporados en el APPA.

8. En relación con los lineamientos para reglamentar los usos del suelo establecidos en el numeral 4.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS), la entidad territorial para la reglamentación de dichos usos debe cumplir con diferentes normativas vigentes como la ambiental y la del sector agropecuario, como se evidencia a continuación:

"4.2.2.1.1 Conjunto de usos principales agrícolas

(...)

Los siguientes son lineamientos que tendrá en cuenta el municipio para reglamentar el uso agrícola:

- 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)

"4.2.2.1.2 Conjunto de usos principales pecuarios

(...)

Los siguientes son lineamientos que tendrá en cuenta el municipio para reglamentar el 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)

"4.2.2.1.3 Conjunto de usos principales acuícolas y pesqueros

(...)

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

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

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

(...)

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

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

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda indicar las normas ambientales, técnicas y sectoriales que se aplican para dar cumplimiento a los lineamientos definidos en el 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 4.2 del DTS.

Además, la CCB recomienda incorporar en el articulado del proyecto de Resolución los lineamientos relativos a los usos del suelo principales, compatibles y condicionados definidos en el numeral 4.2 del

DTS, con el propósito de que la norma sea vinculante y con ello facilitar su incorporación en la revisión del EOT del municipio y garantizar la seguridad jurídica en su aplicación.

9. En el numeral 4.2 del Documento Técnico de Soporte (DTS) se definen los parámetros y lineamientos de uso del suelo aplicables al APPA, y en la Tabla 48 se establecen los usos condicionados de turismo y comercio, entre los que se incluye el ecoturismo, las posadas turísticas y el comercio veredal:

“4.2.3.3.1 Conjunto de usos condicionados de Turismo y Comercio

Tabla 48. Conjunto de usos condicionados de turismo y comercio

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición tipo
Servicio turístico	Corresponde a actividades y servicios de turismo especializado que se desarrollan en áreas rurales en torno a un atractivo natural o agropecuario.	<u>Ecoturismo</u>	El ecoturismo es un tipo de actividad turística especializada, desarrollada en ambientes naturales conservados, siendo la motivación esencial del visitante observar, aprender, descubrir, experimentar y apreciar la diversidad biológica y cultural con una actitud responsable para proteger la integridad del ecosistema y fomentar el bienestar de la comunidad local. El ecoturismo incrementa la sensibilización con respecto a la conservación de la biodiversidad, el entorno natural, los espacios naturales conservados y los bienes culturales, tanto entre la población local como entre los visitantes, y requiere procesos de gestión especiales para minimizar el impacto negativo en el ecosistema. (artículo 3 de la ley 2068 de 2020).
Servicio de hospedaje	Corresponde al servicio de alojamiento y hospedaje.	<u>Posadas turísticas</u>	Uso que se desarrolla en la vivienda rural dispersa en la que se presta el servicio de alojamiento en unidades habitacionales, preferiblemente de arquitectura autóctona, cuyo principal propósito es promover la generación de empleo y apoyar la economía campesina diversificándola y aportando

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición tipo
			<i>de manera complementaria y directa las labores agropecuarias siempre que se desarrollen en el contexto del artículo 65 de la Constitución Política, en el entendido.</i>
Comercio	Corresponde a la venta de bienes o servicios de consumo doméstico requeridos por la comunidad.	<u>Comercio veredal</u>	<i>El comercio veredal es el comercio de mercadeo al por menor (al detal), de bajo impacto, de primera necesidad; y su expendio y venta está directamente relacionado con la canasta familiar y las necesidades básicas de la población. Se localiza dentro de la vivienda rural dispersa dentro del territorio rural.</i> <i>A manera de ejemplo, los usos y actividades de mercadeo al por menor pueden ser los siguientes, entre otros: alimentos, licores, medicamentos que no requieren fórmula médica, artículos al detal de ferretería, artesanías, artículos de papelería, utensilios de uso doméstico, fotocopias, etcétera.</i>

“(Subrayado fuera de texto original)”

Ante lo anterior, esta entidad propone definir lineamientos precisos en el articulado para las condiciones que permitan el desarrollo de actividades turísticas y de comercio veredal en suelos condicionados, dado que actualmente estas condiciones solo se encuentran en el DTS.

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

“ 6.1.2.2. Aplicación inmediata del APPA

En cumplimiento del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en 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.” (Subrayado fuera del texto original)

Por otro lado, el numeral 6.1.2.3 *"Incorporación de la APPA a los procesos de revisión y ajuste de los POT"* señala que:

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

En los procesos de revisión y ajuste del POT del municipio de Tabio, deberán incluirse las APPA dentro del Modelo de ocupación del territorio, como una determinante del ordenamiento territorial para la localización y distribución espacial de las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y pesqueras, en atención a lo definido en el art. 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2024. Igualmente, deberán definirse las infraestructuras y los sistemas generales necesarios para el desarrollo o la consolidación de la producción agropecuaria en dichas áreas, y las que les permitan articularse funcionalmente con el conjunto del territorio municipal.

Tabio deberá incorporar el APPA en sus procesos de revisión y ajuste del POT como determinante de segundo nivel del ordenamiento territorial. En términos de los componentes y contenidos del POT establecidos por la Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015, deberán tener en cuenta e incorporar:

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

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta sobre la seguridad jurídica de este proyecto de Resolución y la orientación técnica que se está dando para que su aplicación sea inmediata, la cual obliga a modificar los usos del suelo establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) adoptado mediante el Acuerdo 002 del 19 de enero de 2007, 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 —incluyendo participación del Consejo Territorial de Planeación y concertación con la autoridad ambiental—. 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.

11. Adicionalmente el numeral 6.1.2 sobre las *"Orientaciones técnicas para la armonización del 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:

"6.1.2 Orientaciones técnicas para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal"

(...)

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

6.1.2.5. Articulación con los Sistemas Generales: Vías, y Servicios Públicos

(...)

La Cámara de Comercio de Bogotá nuevamente alerta la contradicción de las orientaciones técnicas definidas en estos numerales con lo establecido en el numeral *"6.1.2.2. Aplicación inmediata del APPA"* comentado anteriormente en el presente documento elaborado por esta entidad, ya que es necesario

adelantar el proceso de 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. Para lo anterior, la CCB recomienda realizar una armonización del modelo de ocupación del territorio propuesto en el marco de dicha revisión con la incorporación de las decisiones establecidas en este proyecto de Resolución.

12. En relación con el numeral 11 del numeral 6.2 del DTS, que se refiere a la *"Importancia de la UAF en el logro de los objetivos de la APPA"*, se indica lo siguiente:

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

La ANT, debe adelantar el proceso de actualización de la UAF para el municipio de Tabio 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 establecidas para la constitución de la UAF, de conformidad con la norma de zonas relativamente homogéneas definidas en la Resolución 041 de 1996, "Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales", expedida por el Incora o las UAF que hayan sido actualizadas por la ANT, bajo la nueva metodología establecida en el Acuerdo 167 de 2021, "Por medio del cual se adopta la guía metodológica para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal".

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

La Cámara de Comercio de Bogotá propone definir de forma expresa los plazos o tiempos estimados para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) adelante el proceso de actualización y aplicabilidad de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en el municipio de Tabio, 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.

13. De acuerdo con el numeral 12 del numeral 6.2 que se refiere a *"Regularización de la propiedad rural"* del Documento Técnico de Soporte (DTS), que señala lo siguiente:

"12. Regularización de la propiedad rural: Reducir los índices de informalidad de la propiedad rural en el municipio de Tabio, que hace parte del APPA de Sabana Centro del departamento de Cundinamarca, permite que la población campesina pueda acceder a bienes, servicios y apoyos del estado para el desarrollo y mejoramiento de la producción"

agropecuaria, lo que contribuye con la garantía del derecho humano a la alimentación y la disponibilidad de alimentos para la población.

La ANT, acorde con las competencias establecidas en el Decreto 2363 de 2015, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura”, tiene como objetivo promover el acceso progresivo de los campesinos a la tierra como factor productivo en condiciones de formalidad; por lo cual, deberá adelantar acciones tendientes a lograr la regularización la propiedad rural con enfoque de género, priorizando al municipio al municipio de Tabio - Cundinamarca.

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

Esta actividad podrá ser desarrollada por la ANT, bajo el principio de coordinación administrativa con las autoridades locales, mediante la suscripción de memorandos de entendimiento entre otros, que faciliten la acción institucional de la Entidad y permita la materialización de las necesidades identificadas en el marco de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, entre otros (artículo 89 de la Ley 160 de 1994), a través de los cuales se coordinará y racionalizará las acciones en materia de desarrollo rural.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<u>La ANT, conforme a los índices de informalidad en la tenencia de la tierra que se presenta en el municipio de Tenjo - Cundinamarca, realizará la priorización de acciones tendientes a lograr la regulación de la propiedad y garantizar la seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles rurales.</u> - La ANT definirá mecanismos y alternativas de articulación interinstitucional con el departamento o los municipios (memorandos de entendimiento o convenios interadministrativos), a través de los cuales puedan desarrollar acciones conjuntas y definir recursos <u>en pro de lograr la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados.</u>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la ANT en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria.	Decreto 2363 de 2015: “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura”. Resolución 128 de 2017: “Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria”. Resolución modificatoria 339 de 2022: “Adóptanse los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (OPSPR), contenidos en el documento anexo, que hace parte integral de la presente resolución”.

“(Subrayado fuera de texto)”

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que el proyecto de Resolución defina de manera clara los instrumentos, mecanismos y herramientas que se utilizarán para garantizar el cumplimiento del lineamiento relacionado con la regularización de la propiedad rural, así como la reglamentación necesaria para su efectiva aplicación. Asimismo, esta entidad sugiere establecer los criterios técnicos, sociales y jurídicos que se utilizarán para determinar los predios que serán susceptibles de priorización en este proceso, con el fin de asegurar una implementación transparente, coordinada y coherente con los objetivos de la Reforma Rural Integral, la garantía del derecho humano a la alimentación y la consolidación

de la seguridad jurídica sobre la propiedad rural en el municipio de Tabio. De igual manera, esta entidad sugiere ajustar el texto que hace referencia al municipio de Tenjo y no al municipio de Tabio cuya APPA se está adoptando con este proyecto de Resolución.

Adicionalmente, la CCB propone que antes de iniciar el proceso de regularización de la propiedad a la que se refiere este lineamiento, el Gobierno Nacional defina conceptos básicos, criterios de aplicación, tipología de los sistemas de producción y distribución, infraestructura de transformación de productos y se caracterice la tenencia de la propiedad, con el fin de facilitar la construcción de las políticas para los agricultores familiares. Lo anterior, debido a que el POT según lo establecido en la Ley 388 de 1997, no es el instrumento para tales fines, contrario a lo indicado en el numeral 5 del numeral 6.2 que se observa a continuación:

"5. Incorporación y visualización la AC FEC en los instrumentos de ordenamiento territorial:

(...)

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) presentan limitaciones en el enfoque rural y por ende no considerar las particularidades de la AC FEC. Esto dificulta la formulación de políticas efectivas para el sector.

Por ello, es fundamental que estos instrumentos integren herramientas que visibilicen los aportes de la AC FEC, como la caracterización de sus sistemas productivos, la distribución y tenencia de la tierra, y la identificación de riesgos frente al fraccionamiento predial y la expansión urbana, fortaleciendo así las políticas orientadas a los agricultores familiares y comunitarios.

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

14. De igual manera, la CCB recomienda establecer los horizontes temporales para el desarrollo de las actividades contenidas en los numerales 1 al 14 del numeral 6.2 del DTS, con el propósito de brindar claridad sobre su ejecución y seguimiento. Esta entidad propone que dichas actividades sirvan de insumo para la formulación del Plan de Acción al que hace referencia el artículo 7 del proyecto de Resolución, y que en dicho Plan se defina la metodología para llevar a cabo su desarrollo, articulando de manera coherente las orientaciones técnicas del DTS con la estrategia de seguimiento y evaluación prevista en el numeral 6.3 del mismo documento.
15. Adicionalmente, esta entidad sugiere que las orientaciones técnicas para los diferentes instrumentos de planeación (EOT, planes de desarrollo municipal, planes sectoriales, plan de ordenamiento departamental) sean incorporadas de manera expresa en el articulado del proyecto de Resolución, con el fin de que la norma sea vinculante y facilite la inclusión de la determinante APPA en dichos instrumentos, garantizando la seguridad jurídica en su aplicación por parte de las entidades territoriales, los ciudadanos y los empresarios.
16. En relación con los numerales 6.3.2 "Seguimiento" y 6.3.3 "Evaluación" del Documento Técnico de Soporte, la Cámara de Comercio de Bogotá propone establecer plazos concretos para el cumplimiento de las actividades asignadas a los diferentes equipos de la UPRA, dado que actualmente no se encuentran definidos. Incluir estos tiempos permitirá fortalecer la operatividad del componente de seguimiento, así como asegurar su ejecución en el marco de la implementación de la APPA en Tabio.
17. En el numeral 5.3 del DTS sobre los "Diálogos para la participación", en los cuales se identificaron problemáticas del territorio, preocupaciones, beneficios, retos y recomendaciones frente al Área de Protección para la Producción de Alimentos, 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. 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 —incluido el sector floricultor—, 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.

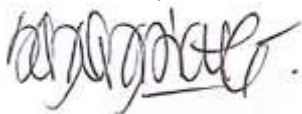
De otra parte, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda garantizar la construcción colectiva de este proyecto de Resolución con los diferentes actores del territorio. En ese sentido, propone realizar las sesiones de participación incidente que aún se encuentran pendientes —entre ellas la Audiencia Pública programada para el 3 de mayo de 2026 y la reunión con el Consejo Territorial de Planeación— y, una vez concluidas, realizar sesiones adicionales especialmente con campesinos, empresarios, asociaciones, gremios y propietarios de los predios 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 determinante.

18. Finalmente, esta entidad alerta que puede generar confusión la coexistencia de dos documentos técnicos que contienen orientaciones y lineamientos para la implementación del APPA en el municipio de Tabio: por un lado, el Documento Técnico de Soporte denominado "*Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) municipio de Tabio, Cundinamarca*" y, por otro, el Anexo 2 denominado "*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 documento de alcance regional incluido como anexo del DTS municipal y que también contiene orientaciones y lineamientos para la implementación de las APPA.

La Cámara de Comercio de Bogotá propone que el proyecto de Resolución aclare expresamente la jerarquía y articulación entre ambos documentos, de modo que los actores del territorio, las autoridades municipales y los particulares puedan identificar con certeza cuál es el documento de referencia vinculante en cada situación, cuáles disposiciones del documento regional prevalecen sobre el municipal y cuáles resultan complementarias. La ausencia de esta aclaración puede generar inseguridad jurídica en la aplicación de la determinante y dificultades en su incorporación en el EOT del municipio.

Desde la CCB esperamos que, con estas recomendaciones, se logre aportar al desarrollo de una norma clara, coherente, suficiente y de fácil aplicación por parte de los diferentes actores del territorio, en el marco de este proyecto de Resolución que declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Tabio. De ser necesario, nos ponemos a disposición para ampliar y profundizar estas consideraciones.

Atentamente,



SCHALMA DÍAZ-GRANADOS A.

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

Aprobó: Schalma Díaz Granados

Revisó y Consolidó: Ana María Henao, Coordinadora de Ordenamiento Territorial

Elaboró: Sebastián Beltrán, profesional junior, Coordinación de Ordenamiento Territorial