



RESOLUCIÓN NÚMERO 000045 DE 2026

12 FEB. 2026

*“Por la cual se declara un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Libano y Villahermosa, en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”*

**LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

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

**CONSIDERANDO**

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

Que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General No. 12, ha establecido que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos adecuados o a los medios para obtenerlos. Este estándar impone a los Estados la obligación de adoptar medidas para prevenir que actores públicos o privados priven a las personas de dicho derecho, así como para garantizar el acceso y la utilización de los recursos y medios necesarios para asegurar sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. En esa medida, los alimentos deben ser suficientes, accesibles, estables y duraderos, entre otros requisitos.

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

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

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

Que el Acuerdo de París sobre Cambio Climático de 2015, aprobado por Colombia mediante Ley 1844 de 2017, compromete a los Estados Parte a implementar acciones orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y fortalecer la resiliencia

frente al cambio climático, mediante estrategias sostenibles de uso del suelo, manejo forestal y seguridad alimentaria.

Que el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 identifica que los métodos que pueden generar crisis alimentarias incluyen bloqueos, la privación de agua, la destrucción del sistema alimentario y la destrucción general de infraestructura civil, así:

*“Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado”.*

Que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada el 28 de septiembre de 2018, establece en su artículo 2 que:

*“1. Los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata. 2. Al aplicar la presente Declaración se prestará una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en especial las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación (...).”*

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, dispone que:

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

Que el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, establece que:

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

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

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales y desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Así mismo, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para asegurar el cumplimiento adecuado de los fines del Estado

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

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

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

Que la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero), cuyo objeto es desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, tiene por finalidad proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Dicha ley establece, entre sus propósitos, la especial protección a la producción de alimentos, la promoción y desarrollo del sistema agroalimentario nacional, así como la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector (numerales 1, 3 y 11 del artículo 1).

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

*H.*



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

*“Como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario. (...) El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última” (Destacado propio).*

Que, en este sentido, es necesario reconocer la existencia de principios de origen constitucional que regulan la relación entre la supremacía del Estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales, conformidad a lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-149 de 2010, en los siguientes términos:

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

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

Que, mediante el Decreto Ley 4145 de 2011, se creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), cuyo objeto es orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios y, para tal fin, ejerce, entre otras, la siguiente función:



*“Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas para ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial”.*

Que, por su parte, el Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio), con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, estableció que, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán cumplir con las determinantes que se desarrollan en dicho decreto (artículo 2.2.2.2.1.1 y siguientes). Estas determinantes constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Así mismo, este marco normativo incorporó, dentro las categorías de protección en suelo rural, aquellas destinadas a la producción agrícola, ganadera y a la explotación de recursos naturales, comprendiendo los terrenos que deben mantenerse y preservarse por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

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

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

Que, en ese orden, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecer la zonificación y restricciones de uso de las APPA, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios, distritos, departamentos, actores públicos y privados los tengan en cuenta en la implementación de proyectos, obras o actividades en territorio. Estas áreas deberán mantener sus características y condiciones naturales para las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas a lo largo del tiempo evitando su artificialización. Las restricciones de uso se entienden como parámetros y lineamientos que deben armonizarse con el establecimiento del régimen de usos del suelo que se circunscribe a la autonomía de las entidades territoriales.

Que la Resolución 464 de 2017, mediante la cual este Ministerio adoptó los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), reconoce que la promoción de la agricultura familiar es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria. En consecuencia, dispone que se debe apoyar a los pequeños agricultores, facilitando su acceso a tierras, suministros agrícolas, capacitación

técnica y mercados justos para vender sus productos, así como el reconocimiento de las diversas territorialidades campesinas existentes. En desarrollo de lo anterior, la Resolución 0095 de 2021 modificó los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Resolución 464 de 2017, estableciendo lineamientos adicionales en materia de política pública para la ACFC.

Que la Resolución 00175 de 2024 modificó las resoluciones previamente mencionadas y adoptó oficialmente la denominación "Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC)", incorporando de manera expresa el término "étnica" en toda la normatividad y los documentos relacionados con esta política pública. Esta inclusión reconoce la diversidad cultural y los sistemas productivos propios de los pueblos étnicos, sin perjuicio de los demás niveles, escalas y tipos de producción presentes en el territorio.

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

Que, mediante la Resolución 000027 de enero de 2026, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declaró el Año de la Justicia Agraria con el objetivo de coordinar la concurrencia efectiva de planes y programas del sector agricultura y desarrollo rural que propendan y faciliten la garantía del derecho a la justicia de las poblaciones campesinas y étnicamente diferenciadas, así como la adopción de decisiones administrativas en plazo razonable, en sede de la Autoridad Nacional de Tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y las demás entidades adscritas y vinculadas o que administren recursos públicos del sector agricultura y desarrollo rural.

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

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

Que la Ley 2294 de 2023, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia Potencia Mundial de la Vida*", establece como uno de sus ejes de transformación el derecho humano a la alimentación, cuya garantía es esencial para avanzar hacia la visión de Colombia como potencia mundial de la vida. Este derecho exige que, de manera sostenible ambientalmente, todas las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y saludable que les permita llevar una vida sana. Para su materialización, la ley prevé diversos mecanismos, entre ellos los contenidos en los artículos 32 y 359 de la referida norma.

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se incluyeron como determinantes de superior jerarquía, en el nivel 2, las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, particularmente aquellas incluidas en las APPA. Dicho artículo establece, en su párrafo primero, que la delimitación geográfica de las determinantes

de ordenamiento territorial, con su respectiva zonificación y restricciones de uso, corresponde a las entidades competentes para su declaratoria.

Que, como ejercicio previo a la declaratoria de las APPA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la Resolución 352 de 9 de diciembre de 2024, identificó una Zona de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA), en los municipios de Líbano, Murillo, Falan, Herveo, Villahermosa, Casabianca, Palocabildo y Fresno que conforman el corredor agropecuario cordillera norte del departamento del Tolima, tomando como referencia técnica el documento metodológico de UPRA (2024) y sus anexos.

Que la ZPPA identificada no constituye una determinante de ordenamiento territorial, sino que establece el área objeto de estudio en la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA evaluarán en forma detallada la procedencia de una eventual declaratoria de APPA. Por lo tanto, la expedición de la ZPPA corresponde a un acto administrativo de mero trámite, de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado, mediante auto de 17 de enero de 2025 dentro del radicado 11001-03-24-000-2024-00194-00, en el que sobre el acto administrativo que identificó la ZPPA Sabana Centro aclaró que este tipo de resoluciones “no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna” y que dichas zonas “no afectan en manera alguna el ordenamiento territorial de los municipios objeto del acto”.

Que, una vez identificada la ZPPA en el departamento del Tolima, se inició el procedimiento de identificación y declaratoria de las APPA. En garantía del principio de participación, se adelantaron jornadas de coordinación, diálogo social y difusión con la entidad territorial, y otros actores territoriales, en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa en el departamento del Tolima, orientadas a abordar la declaratoria de APPA como determinante de ordenamiento territorial.

Que, en virtud de los principios de colaboración y coordinación que debe existir entre las entidades públicas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tuvo interlocución con diferentes sectores encargados de reglamentar las diferentes determinantes de ordenamiento territorial. Esta trazabilidad se encuentra enmarcada en el documento técnico de soporte que identifica las APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa en el departamento del Tolima, que se anexa a la presente resolución.

Que, con la declaratoria de las APPA para los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, de la región norte del departamento de Tolima, la zona preliminar e indicativa identificada en la Resolución 352 de 2024 quedará sin efectos en lo que respecta a estos dos municipios, en tanto será acotada por la delimitación definitiva establecida mediante el presente acto administrativo.

Que la UPRA, en ejercicio de sus competencias establecidas en el Decreto Ley 4145 de 2011 y en virtud de la facultad otorgada por el nivel 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, formuló el documento técnico de soporte que define los criterios para la declaratoria de APPA para los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, en el departamento del Tolima, el cual comprende una caracterización, descripción del análisis de información, resultados, zonificación, parámetros y lineamientos de uso en las APPA.

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

de los municipios, las regiones y la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada.

Que las APPA no definen qué producir ni limitan el desarrollo de los predios rurales; su declaratoria busca dotar de herramientas técnicas a los campesinos productores para pueden seguir con sus labores del campo.

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

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

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

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

Que, en consecuencia, las APPA contribuyen directamente al cumplimiento de tales mandatos constitucionales y jurisprudenciales, al identificar zonas destinadas a preservar la función productiva del suelo para así garantizar la disponibilidad y estabilidad en la producción de alimentos en el territorio nacional.

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

Que, así mismo, la declaratoria de APPA es una medida necesaria puesto que no existe una alternativa que garantice de forma igual de eficaz la protección del suelo productivo y



el abastecimiento alimentario, con menor afectación a la autonomía local. En la actualidad, los instrumentos de ordenamiento territorial han demostrado ser insuficientes o ineficaces para evitar la pérdida de tierras productivas, dada la ausencia de criterios técnicos homogéneos. Las APPA, en tanto instrumentos definidos en el marco de competencias nacionales, buscan llenar ese vacío mediante determinantes de superior jerarquía que deben ser articuladas por los entes territoriales pero que no sustituyen sus funciones, sino que las guían y orientan.

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

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

Que, en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue publicado en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), entre el 4 de diciembre de 2025 y el 3 de enero de 2026, junto con su documento técnico de soporte, anexos y memoria justificativa, y recibió comentarios que han sido atendidos de forma motivada y oportuna.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

**Artículo 1. Declaratoria.** Declarar como Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), en calidad de determinante del ordenamiento territorial de nivel 2, un área correspondiente a 5.206,37 hectáreas en el municipio de Palocabildo; 2.271,51 hectáreas en el municipio de Casabianca; 13.039,38 hectáreas en el municipio de Líbano y, 3.892,00 hectáreas en el municipio de Villahermosa, en la región norte del departamento del Tolima, de conformidad con lo establecido en el documento técnico de soporte titulado: "*Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima*" elaborado por la UPRA en el año 2025.

**Parágrafo 1.** Los criterios técnicos y la información cartográfica que estructuran la declaratoria de la presente resolución se encuentran disponibles en el documento técnico de soporte titulado "*Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa*" y sus anexos, los cuales serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

44

La información cartográfica de la presente resolución se encuentra disponible en el anexo 4 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 2.** En los casos en que exista información geográfica y/o técnica más detallada sobre el área objeto de la presente declaratoria o cuando los municipios así lo adviertan en la fase de formulación o revisión de su instrumento de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo de la UPRA, estudiará la necesidad de actualizar el documento técnico de soporte junto con sus anexos y, de configurarse los criterios técnicos, analizará la necesidad de modificación del respectivo polígono del APPA declarada, conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La declaratoria del 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 Tolima, los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, así como, los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollos físico espacial en el territorio, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, atenderán con carácter de obligatorio cumplimiento la determinante APPA de ordenamiento territorial.

**Artículo 3. Autonomía de las Entidades Territoriales.** Los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales reglamentarán el uso del suelo, considerando los objetivos de protección y restauración, asociados a la producción de alimentos, detallados en los lineamientos y parámetros del documento técnico de soporte y sus anexos, en los términos del artículo 10 de Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007 compilado, en el Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio).

**Artículo 4. Cumplimiento y control.** Corresponde los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, en el marco de su autonomía y descentralización administrativa verificar en su jurisdicción el cumplimiento de lo dispuesto en este acto administrativo y en sus instrumentos de ordenamiento territorial (PBOT) y ejercer el control urbano.

**Parágrafo.** Corresponde a las autoridades con competencia para la expedición de licencias urbanísticas en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución.

**Artículo 5. Evaluación.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de UPRA, evaluará el impacto de las APPA cada cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la respectiva APPA, o cuando se requiera.

**Artículo 6. Garantía de los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas.** La declaratoria de APPA respeta los derechos adquiridos y/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 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio).



**Artículo 7. Plan de Acción para Garantizar la Producción de Alimentos en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante lineamientos dirigidos a sus entidades adscritas y vinculadas, 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.

**Artículo 8. Comunicación.** Comunicar la presente resolución a las alcaldías de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa y a la gobernación del departamento de Tolima.



Para efectos de los Sistemas de Información, comuníquese la presente resolución a las entidades competentes conforme lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.



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



**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., el 12 FEB. 2026

**MARTHA CARVAJALINO VILLEGAS**  
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Carlos Marcelo Rubio Ruiz - Dirección de Ordenamiento Social y Uso Productivo del Suelo   
Juan David Pantoja Cleves - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo 

Revisó: Angie Catalina Peñaranda Rey - Abogada Oficina Asesora Jurídica   
Jorge Enrique Moncaleano Ospina - Jefe Oficina Asesora Jurídica MADR 

Aprobó: Liseth Lorena Montero Piedrahita - Directora de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo   
José Luis Quiroga Pacheco - Viceministro de Desarrollo Rural 

# **Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima**

**Contiene los análisis técnicos y geográficos realizados para la  
identificación y declaratoria de las APPA**

## **Director temático**

Juan Pablo Sandoval

## **Autores**

Gabriele Murgia  
Oscar Andrés Garzón Zabala  
Arturo Duica Amaya  
Ana Yein Castellanos Gómez  
Laura Daniela Delgado Sarmiento  
Yadira Luz Peña Naranjo  
Daniel Felipe Galindo Guzmán  
Juan Eduardo Ballesteros  
Lina Johanna Rosas Vargas  
Carlos Esteban Pinzón Salamanca  
Gina Paola Montoya Baena  
Valentina Montealegre  
Juan Pedro Córdoba  
Álvaro Sanchez  
Ricardo Lozada  
Pedro José Cañon Cubides  
Leider Naranjo Amaya  
Nadia Catalina Aragón Chilito  
Andrés Felipe Ortega Quintana

Jose Luis Martínez Tunarroza  
Leonardo Carlos Bettin Alvarez  
Isabel Cristina Becerra Yáñez  
Ana María Díaz Toro  
Mary cristina Guevara Camacho  
Luis Fernando Sandoval Sáenz  
Diego David Pinzón Rojas  
David Alberto Giraldo Zarate  
Julián Mauricio Flórez Rodríguez  
Andrés Restrepo Jiménez  
Adrián Manrique  
Eimy Tatiana Ramírez  
David Francesco Sandoval  
Andrés Camilo Correa  
Johanna Cruz  
Karen Elizabeth Agudelo  
Gloria Lorena Villegas  
Luis Cesar Martínez Ospina  
Angélica María Velasco  
Mónica Leguizamón  
Juan David Otalora  
Oscar Forero  
*Representación cartográfica:*  
Ángela Nieto Gómez  
Natalia Buitrago Huertas

Versión: 1

Fecha: septiembre de 2025

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: UPRA. (2025). Documento técnico de soporte Declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima. Bogotá: UPRA.

## Resumen

El presente documento tiene como objetivo principal identificar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes del ordenamiento territorial nivel II en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima. Esta iniciativa responde a la necesidad de proteger la producción de alimentos como un derecho humano fundamental, en consonancia con la Resolución 352 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 por la cual se adopta el Plan de Desarrollo Nacional "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Para lograr este objetivo, se realiza un análisis exhaustivo de diversos criterios e insumos, incluyendo la frontera agrícola, la aptitud y capacidad de uso del suelo, los instrumentos de ordenamiento territorial y de ordenamiento social de la propiedad rural, así como variables socioculturales y económicas relevantes. Este análisis detallado permite identificar los mejores suelos para la producción de alimentos y establecer las bases para su protección a largo plazo en consonancia con la situación del territorio.

Asimismo, busca definir lineamientos claros y viables para su implementación. Estos lineamientos tienen como objetivo garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), fortaleciendo la disponibilidad de alimentos y abordando las dimensiones de seguridad, soberanía y autonomía alimentaria. Este enfoque integral se fundamenta principalmente en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, que establecen la importancia de la producción de alimentos y el acceso a la tierra para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

**Palabras clave:** Área de Protección para la Producción de Alimentos; Derecho Humano a la Alimentación; Ordenamiento Territorial; Aptitud Productiva; Análisis Territorial.

## Abstract

This document has the main objective of identifying the Areas of Protection for Food Production (APPA) as determinants of level II territorial planning in Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa, Tolima. This initiative responds to the need to protect food production as a fundamental human right, in accordance with Resolution 352 of 2024 from the Ministry of Agriculture and Rural Development and article 32 of Law 2294 of 2023, which adopts the National Development Plan “Colombia World Power of Life”

To achieve this objective, an exhaustive analysis of various criteria and inputs is carried out, including the agricultural frontier, land use suitability and capacity, territorial planning instruments and rural property social ordering, as well as relevant sociocultural and economic variables. This detailed analysis allows for the identification of the most suitable areas for food production and establishes the basis for their long-term protection.

Likewise, it seeks to define clear and viable guidelines for its implementation. These guidelines aim to guarantee the human right to adequate food (DHAA), strengthening food availability and addressing the dimensions of food security, sovereignty and autonomy. This comprehensive approach is mainly based on articles 64 and 65 of the Political Constitution, which establish the importance of food production and access to land for rural development and food security.

Keywords: Area of Protection for Food Production; Human Right to Food; Territorial Planning; Productive Aptitude; Territorial Analysis.

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>3</b>
Abstract .....	4
<b>Índice de tablas</b> .....	<b>10</b>
<b>Índice de figuras</b> .....	<b>14</b>
<b>Lista de siglas y abreviaturas</b> .....	<b>16</b>
<b>Glosario</b> .....	<b>18</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>25</b>
Objetivos .....	26
Alcance .....	27
<b>1. Marco de referencia</b> .....	<b>49</b>
1.1. Marco jurídico.....	50
1.2. Marco conceptual .....	61
1.2.1. Producción de alimentos.....	61
1.2.2. Seguridad y soberanía alimentaria para la garantía del DHAA .....	62
1.2.3. Ordenamiento territorial.....	67
1.2.4. Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua).....	68
<b>2. Justificación del Área de Protección para la Producción de Alimentos</b> .....	<b>70</b>
2.1. Descripción general del territorio.....	71
2.1.1. Dinámicas demográficas de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa.....	78
2.2. Importancia producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa.....	81
2.3. Ordenamiento social de la propiedad .....	84
2.4. Fundamentación de la necesidad y pertinencia del APPA .....	86
<b>3. Análisis del ordenamiento y desarrollo territorial y su incidencia en     la identificación del Área de Protección para la Producción de Alimentos</b> .....	<b>89</b>
3.1. Nivel 1 Determinantes ambientales .....	90

3.1.1. Identificación de las determinantes ambientales analizadas para la región "corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima" .....	91
3.1.2. Análisis de las determinantes ambientales para la región "corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima".....	94
3.2. Frontera agrícola .....	101
3.2.1. Frontera agrícola, región del "Corredor Agropecuario cordillera norte occidental – Tolima"......	103
3.3. Nivel 2 Determinantes protección alimentos.....	106
3.4. Nivel 3: Patrimonio cultural .....	106
3.4.1. Bienes de interés cultural nacional y departamental. ....	107
3.4.2. Bienes de interés cultural del ámbito municipal .....	109
3.5. Nivel 4: Infraestructura .....	110
3.5.1. Infraestructura vial y de transporte .....	111
3.5.2. Infraestructura eléctrica.....	115
3.5.3. Infraestructura de transporte de gas e hidrocarburos .....	118
3.5.4. Infraestructura de telecomunicaciones .....	120
3.6. Nivel 5: hechos metropolitanos .....	122
3.7. Nivel 6: Proyectos turísticos especiales - PTE .....	122
3.8. Análisis del ordenamiento territorial.....	123
3.8.1. Análisis del plan de ordenamiento departamental del Tolima .....	123
3.8.2. Análisis de los planes de ordenamiento territorial.....	123
3.9. Variables socioculturales y económicas .....	142
3.9.1. Estudios de formulación y/o revisión de los planes de ordenamiento territorial de los municipios analizados .....	147
3.9.2. Dinámicas de ocupación y actividades de transformación del suelo rural .....	150
3.9.3. Licenciamiento urbanístico en el suelo rural .....	163
3.9.4. Asentamientos humanos precarios en el suelo rural .....	163
3.9.5. Actividades de utilidad pública. ....	164

3.9.6. Proyectos para el desarrollo económico rural diferentes a los asociados al sector agropecuario .....	166
<b>4. Identificación del área de protección para la producción de alimentos - APPA .....</b>	<b>167</b>
4.1. Construcción del modelo cartográfico para la identificación del APPA. ...	167
4.1.1. Etapa 1 Frontera agrícola habilitada para APPA.....	167
4.1.2. Etapa 2 Identificación de exclusiones de las determinantes de ordenamiento territorial no habilitadas para APPA.....	176
4.1.3. Etapa 3: Exclusiones POT no habilitadas para APPA.....	177
4.1.4. Etapa 4: Exclusiones de variables socioculturales y económicas no habilitadas para APPA.....	178
4.1.5. Resumen de exclusiones del APPA: .....	179
4.1.6. Etapa 5: identificación de áreas con aptitud productiva para la producción de alimentos .....	181
4.2. Resultados de la aplicación del modelo cartográfico para identificación del APPA .....	191
4.3. Resultados de las APPA con respecto a la actividad minera y de hidrocarburos .....	194
4.3.1. Títulos mineros vigentes que coexisten con las áreas de protección para la producción de alimentos .....	194
4.3.2. Contratos de hidrocarburos vigentes que coexisten con las áreas de protección para la producción de alimentos.....	195
<b>5. Zonificación, parámetros y lineamientos de uso del suelo .....</b>	<b>196</b>
5.1. Zonificación .....	196
5.2. Parámetros y lineamientos de usos del suelo .....	200
5.2.1. Prevalencia del desarrollo de usos del suelo en las APPA .....	202
5.3. Parámetros y lineamientos de usos del suelo para el sector agropecuario. ....	205
5.3.1. Conjunto de usos principales .....	205
5.3.2. Conjunto de usos compatibles.....	210

5.3.3. Conjunto de otros usos compatibles y lineamientos.....	216
5.3.4. Conjunto de otros usos condicionados y lineamientos.....	219
<b>6. Estrategias de Coordinación, Participación y Difusión .....</b>	<b>222</b>
6.1. Identificación de actores .....	224
6.2. Descripción del proceso de coordinación, participación y difusión en la identificación de las APPA .....	225
6.2.1. Coordinación para la gestión.....	225
6.2.2. Diálogos para la participación .....	232
6.2.3. Difusión para la transparencia.....	249
<b>7. Implementación .....</b>	<b>252</b>
7.1. Orientaciones técnicas de desarrollo y ordenamiento territorial.....	252
7.1.1. Orientaciones Territoriales.....	252
7.1.2. Orientaciones para la incorporación del APPA en los POD .....	261
7.1.3. Orientaciones técnicas para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal.....	262
7.1.4. Orientaciones para la gestión y financiación del desarrollo territorial del APPA.....	266
7.1.5. Lineamientos para otras Actividades Económicas en las Áreas de Protección y Producción Agrícola (APPA).....	268
7.2. Orientaciones sectoriales para la implementación .....	273
7.2.1. Incorporación de las APPA en el plan de desarrollo territorial y en políticas públicas relacionadas con DHAA.....	273
7.2.2. Protección de la producción de alimentos y de la cultura alimentaria en las APPA: .....	274
7.2.3. Fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles: .....	275
7.2.4. Garantizar la sostenibilidad, accesibilidad y eficiencia de la infraestructura agropecuaria.....	276
7.2.5. Fortalecimiento de las semillas criollas y la biodiversidad: .....	277
7.2.6. Incorporación y visualización la ACFEC en los instrumentos de ordenamiento territorial:.....	278

7.2.7. Incorporación del enfoque agroecológico en las APPA: .....	280
7.2.8. Fortalecimiento de la agrobiodiversidad y de la agricultura campesina, étnica, familiar y comunitaria en la APPA.....	282
7.2.9. Implementación de tecnologías apropiadas, para facilitar los procesos productivos de los agricultores familiares .....	283
7.2.10. Gestión integral de la agrobiodiversidad en los territorios APPA: .....	284
7.2.11. Promoción de la comercialización de la AC FEC: .....	285
7.2.12. Importancia de la UAF en el logro de los objetivos de la APPA: .....	286
7.2.13. Regularización de la propiedad rural .....	288
7.2.14. Medición del impacto en los precios comerciales de la tierra rural por la declaratoria de las APPA .....	289
7.2.15. Fomento de las diferentes formas de acceso a la tierra rural en APPA para su explotación productiva agropecuaria: .....	290
<b>8. Seguimiento y evaluación.....</b>	<b>292</b>
8.1. Diseño de la estrategia .....	293
8.2. Seguimiento.....	310
8.3. Evaluación .....	310
<b>Referencias.....</b>	<b>312</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>321</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Veredas, Municipio de Palocabildo .....	72
Tabla 2. Veredas, Municipio de Casabianca.....	73
Tabla 3. Veredas, Municipio de Líbano .....	75
Tabla 4. Veredas, Municipio de Villahermosa .....	77
Tabla 5 Tamaño y distribución poblacional año 2024 .....	78
Tabla 6 Población por área en los municipios de estudio 2025-2035.....	79
Tabla 7. Determinantes ambientales analizadas para los municipios priorizados para la identificación de APPA del Departamento de Tolima .....	92
Tabla 8. Interpretación de las figuras ambientales al interior de la Frontera Agrícola. ....	94
Tabla 9. Figuras ambientales que restringen el desarrollo de actividades agropecuarias, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental... 95	
Tabla 10. Figuras ambientales que permiten la producción de alimentos y se habilitan para APPA al interior de la frontera agrícola condicionada, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental .....	100
Tabla 11. Frontera Agrícola, región “corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima” .....	104
Tabla 12. Distribución de la Frontera Agrícola para los municipios priorizados de Tolima, resultado de los acuerdos con la Autoridad Ambiental.....	104
Tabla 13. Frontera Agrícola Habilitada para APPA en los municipios priorizados para la identificación de las APPA en el departamento de Tolima. ....	105
Tabla 14. Sitios arqueológicos identificados para el área de estudio. ....	107
Tabla 15. Elementos asociados a bienes de interés cultural en suelo rural... 110	
Tabla 16 Vías no concesionadas.....	112
Tabla 17 Vías concesionadas .....	113
Tabla 18 . Líneas existentes del sistema de transmisión nacional.....	116
Tabla 19 . Líneas proyectadas del sistema de transmisión nacional .....	117
Tabla 20. Infraestructura de transporte de gas .....	119

Tabla 21. Principales infraestructuras de telecomunicaciones en los municipios en estudio .....	121
Tabla 22. Resumen de intercambio de información de OT con los municipios del "corredor agropecuario cordillera norte occidental – Tolima " .....	124
Tabla 23. Información de OT, Palocabildo.....	125
Tabla 24. Información de OT, Casabianca .....	126
Tabla 25. Información de OT, Villahermosa .....	128
Tabla 26. Información de OT, Líbano .....	129
Tabla 27. Clasificación del suelo, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa, Líbano.....	133
Tabla 28. Predios (ambiental) adquiridos en el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y suelos de protección del sistema de servicios públicos domiciliarios – municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.....	138
Tabla 29. Resultado del análisis de las categorías de desarrollo restringido en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.....	140
Tabla 30. Categorías de desarrollo restringido en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano. ....	142
Tabla 31. Información de variables socioeconómicas - Palocabildo.....	143
Tabla 32. Información de variables socioeconómicas - Casabianca.....	143
Tabla 33. Información de variables socioeconómicas - Villahermosa.....	144
Tabla 34. Información de variables socioeconómicas – Líbano.....	144
Tabla 35. Información entregada por la ANM .....	146
Tabla 36. Información entregada por ANH y CENIT.....	146
Tabla 37. Información entregada por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo .....	146
Tabla 38. Información entregada por Ministerio de Defensa .....	147
Tabla 39. Variables socioeconómicas, municipio de Líbano.....	149
Tabla 40. Variables socioeconómicas, municipio de Líbano.....	149

Tabla 41. Figuras o instrumentos de planificación sectorial Minera .....	152
Tabla 42. Figuras de potencial minero. ....	154
Tabla 43. Títulos mineros en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, dentro de FA Habilitada para APPA.....	157
Tabla 44. Figuras o instrumentos de planificación del sector hidrocarburos .	161
Tabla 45. Actividades de utilidad pública, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, geometría punto. ....	165
Tabla 46. Actividades de utilidad pública, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, geometría polígono.....	166
Tabla 47. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Palocabildo. ....	168
Tabla 48. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Casabianca....	170
Tabla 49. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Villahermosa..	172
Tabla 50. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Líbano. ....	174
Tabla 51. Resultado de la frontera agrícola habilitada para APPA para la implementación del modelo cartográfico .....	176
<i>Tabla 52.</i> Exclusiones de POT no habilitadas para APPA.....	177
Tabla 53. Exclusiones de variables socioculturales y económicas no habilitadas para APPA .....	178
Tabla 54. Áreas excluibles del APPA .....	180
Tabla 55. Áreas con aptitud alta del componente integral biofísico para los productos agrícolas y pecuarios de 8 municipios del norte del Tolima. ....	182
Tabla 56. Zonificación de aptitud alta A1, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	184
Tabla 57. Clases agrológicas I, II, III .....	186
Tabla 58. Presencia de la ACFEC en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	188
Tabla 59. Áreas con aptitud productiva .....	190
Tabla 60. Áreas de protección para la producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	193

Tabla 61. Títulos mineros vigentes en coexistencia con las APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	195
Tabla 62. Zonificación de las APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	199
Tabla 63. Conjunto de usos para el sector agropecuario en el suelo APPA ...	203
Tabla 64. Conjunto de otros usos en el suelo APPA.....	204
Tabla 65 Conjunto de usos principales agrícolas destinados a la producción de alimentos para el consumo humano .....	205
Tabla 66 Conjunto de usos principales pecuarios destinados a la producción de alimentos para el consumo humano .....	207
<b>Tabla 67</b> Conjunto de usos principales acuícolas destinados a la producción de alimentos para el consumo humano .....	209
Tabla 68 Conjunto de usos compatibles agropecuarios.....	210
Tabla 69 Conjunto de usos compatibles de servicios de apoyo al sector agropecuario – agroindustria.....	212
Tabla 70 Conjunto de usos compatibles de servicios de turismo de agroturismo. ....	215
Tabla 71 Uso compatible de vivienda.....	216
Tabla 72 Conjunto de usos compatible de equipamientos .....	217
Tabla 73 Conjunto de usos condicionados de turismo y comercio.....	219
Tabla 74. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Palocabildo) .....	293
Tabla 75. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Casabianca) .....	296
Tabla 76. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Villahermosa).....	301
Tabla 77. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Líbano) .....	305

## Índice de figuras

Figura 1. División político-administrativa, Municipio de Palocabildo .....	72
Figura 2. División político-administrativa, Municipio de Casabianca .....	73
Figura 3. División político-administrativa, Municipio de Líbano.....	75
Figura 4. División político-administrativa, Municipio de Villahermosa .....	77
Figura 5 Comportamiento del crecimiento poblacional (región) periodo 2024-2035 .....	79
Figura 6 Autorreconocimiento étnico (Norte del Tolima) .....	80
Figura 7. Producción de alimentos (t) EVA 2023.....	82
Figura 8. Área sembrada (ha) EVA 2023 .....	82
Figura 9. Demanda de alimentos (t) - EVA 2023 .....	83
Figura 10. Zonificaciones de las figuras ambientales que restringen el desarrollo de actividades agropecuarias, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental.....	95
Figura 11. Zonificaciones de las figuras ambientales que permiten la producción de alimentos y se habilitan para APPA al interior de la frontera agrícola condicionada, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental. ...	99
Figura 12. Frontera Agrícola, región "corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima" .....	103
Figura 13. Frontera Agrícola Habilitada para APPA en los municipios priorizados para la identificación de las APPA en el departamento de Tolima. ....	105
Figura 14. Sitios arqueológicos identificados para en los municipios de Casabianca, Villahermosa y Líbano.....	108
Figura 15. Tipo de vías y concesiones viales .....	112
Figura 16 Mapa de conectividad y densidad vial .....	113
Figura 17. Tiempos de desplazamiento .....	114
Figura 18. Mapa de distribución de red eléctrica.....	116
Figura 19. Infraestructura de transporte de gas .....	118

Figura 20. Clasificación del suelo - EOT de Palocabildo, EOT de Casabianca, EOT de Villahermosa, Acuerdo 16 de 1991 de Líbano .....	132
7Figura 21. Predios (ambiental) adquiridos en el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y suelos de protección del sistema de servicios públicos domiciliarios – municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.....	137
Figura 22. Categorías de desarrollo restringido en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	141
Figura 23. Áreas de títulos mineros que se superponen con frontera agrícola habilitada para APPA los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano. ....	156
Figura 24. Modelo cartográfico para la identificación de las APPA .....	167
Figura 25. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Palocabildo...	167
Figura 26. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Casabianca...	170
Figura 27. Frontera Agrícola Habilitada para APPA Municipio Villahermosa...	172
Figura 28. Frontera Agrícola Habilitada para APPA Municipio Líbano .....	174
Figura 29. Representación de la totalidad de áreas excluibles del APPA .....	179
Figura 30. Zonificación de aptitud alta A1, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.....	184
Figura 31. Clases agrológicas I, II, III .....	185
Figura 32. Territorialización de la ACFEC .....	188
Figura 33. Áreas con aptitud productiva.....	189
Figura 34. Áreas de protección para la producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	192
Figura 35. Títulos mineros vigentes en coexistencia con las APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	194
Figura 36. Zonificación del APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano .....	198

## Lista de siglas y abreviaturas

ACFEC	Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria
AEIPDHA	Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación
AICAS	Áreas importantes para la conservación de las aves
APPA	Áreas de protección para la producción de alimentos
Aunap	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
BIC	Bien de Interés Cultural
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DA	Distritos agrarios
DAT	Distritos de Adecuación de Tierras
EVA	Evaluación agropecuaria municipal
FA	Frontera agrícola
Gestua	Gestión del territorio para usos agropecuarios
ICANH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
LICBIC	Lista Indicativa de Candidatos a Bien de Interés Cultural
LRPCI	Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
OSP	Ordenamiento social de la propiedad
PCI	Patrimonio Cultural Inmaterial
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PEMP	Plan Especial de Manejo y Protección
PMA	Plan de Manejo Arqueológico
PNN	Parque nacional natural
POD	Plan de Ordenamiento Territorial Departamental

POPSPR	Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RFPR	Reserva forestal protectora regional
RNSC	Reserva natural de la sociedad civil
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SIPRA	Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPR	Unidad de Planificación Rural
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZEMP	Zonas especiales de manejo pesquero
ZEPA	Zonas exclusivas de pesca artesanal
ZDE	Zonas de desarrollo empresarial
Zidres	Zonas de interés de desarrollo rural económico y social
ZOMAC	Zonas más afectadas por el conflicto armado
ZPPA	Zona de protección para la producción de alimentos
ZRA	Zonas de reserva agrícola
ZRC	Zona de reserva campesina

## Glosario

**Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria.** Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan diversidad<sup>1</sup> de actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas que suelen complementarse con actividades no agropecuarias (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2017).

**Aptitud de usos agropecuarios.** Capacidad de un lugar específico para producir, en función de un tipo de utilización de la tierra, determinado cultivo a partir de condiciones biofísicas, ambientales, económicas y sociales (UPRA, 2019).

**Área afectada.** “Es el área demarcada y debidamente georreferenciada donde se encuentran, cuyos límites contienen los atributos que transmiten los valores del paisaje cultural y cuya protección es necesaria para garantizar su integridad y sostenibilidad” ARTÍCULO 2.4.3.2. Decreto 1516, 2022) (Ministerio de cultura, 2022)

**Áreas condicionadas de la frontera agrícola (condicionantes ambientales y étnicas).** Áreas cuyas actividades agropecuarias pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la Ley (MADR, 2018).

**Áreas de exclusión de la frontera agrícola.** Áreas donde no se permiten actividades agropecuarias por mandato de la Ley (MADR, 2018).

---

<sup>1</sup> Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

**Áreas de protección para la producción de alimentos (APPA).** Áreas destinadas a la producción de alimentos que se constituyen en determinantes de ordenamiento territorial, de acuerdo con la Ley 2294 de 2023. Hacen parte de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación y gozan de especial protección del Estado. Se ubican dentro de la frontera agrícola nacional y deben mantenerse en el tiempo (MADR, 2023).

**Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación (AEIPDHA).** Áreas ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional para asegurar la obtención, disponibilidad, acceso, distribución, transformación y conservación de alimentos diversos y culturalmente aceptables en términos de producción sostenible y del uso eficiente del suelo, una de las medidas para alcanzar una alimentación adecuada y estable. De estas, se destacan las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) y otras áreas que puedan impulsar y garantizar la protección al derecho humano a la alimentación mediante su declaratoria (MADR, 2023).

**Áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social con enfoque territorial.** Previsión jurídica de áreas, zonas y ámbitos desarrollados y adoptados legalmente para la promoción de objetivos asociados al desarrollo u ordenamiento agropecuario. Se destacan las zonas de reserva campesina; las zonas de reserva agrícola; los distritos de adecuación de tierras; las zonas de interés de desarrollo rural económico y social y las zonas de desarrollo empresarial (MADR, 2023).

**Bien de Interés Cultural- BIC:** Son bienes de interés cultural BIC, aquellos que por sus valores y criterios representan la identidad nacional, declarados mediante acto administrativo por la entidad competente, quedando sometidos al régimen especial de protección definido en la Ley; estos pueden ser de naturaleza mueble, inmueble o paisajes culturales. Los bienes del patrimonio arqueológico se consideran bienes de interés cultural de la nación de

conformidad con lo estipulado en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008. Artículo 12 (Presidencia de la república, 2019)

**Clases agrológicas.** Sistema de clasificación de capacidad de uso, en el cual se agrupan los suelos con base en su capacidad para producir plantas cultivadas, es decir, cultivos transitorios, semipermanentes y permanentes, pastos y bosques. El enfoque es general, no para cultivos o tipos de utilización específicos por largos periodos, en forma sostenible y sin deterioro del suelo (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2017).

**Declaratoria de Bien de Interés Cultural BIC:** La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en la Ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente Ley. (Congreso de la República de Colombia, 2008).

**FIAN.** Food First Information and Action Network, es una organización internacional defensora de Derechos Humanos que trabaja por la garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y los derechos conexos a través de la incidencia social y política en distintos territorios de derechos humanos que promueve y defiende el derecho a la alimentación (FIAN, 2025).

**Frontera agrícola nacional.** Límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas, las áreas protegidas, las áreas de especial importancia ecológica y las demás áreas cuyas actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la Ley (MADR, 2018).

**Ordenamiento productivo agropecuario.** Proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio. El propósito del plan consiste en mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (MADR, 2017).

**Patrimonio arqueológico:** Son bienes integrantes del patrimonio arqueológico aquellos muebles o inmuebles que sean originarios de culturas desaparecidas, o que pertenezcan a la época colonial, así como los restos humanos y orgánicos relacionados con esas culturas. Igualmente, forman parte de dicho patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes. Artículo 6 LEY 397 DE 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997).

**Patrimonio Cultural:** "El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. (Ministerio de Cultura, 2024).

**Patrimonio cultural mueble (PCMu):** está integrado por aquellos bienes, objetos y artefactos que evidencian diferentes aspectos de la historia, la vida cultural, social, política y económica de nuestra nación. Pueden ser trasladados de un lugar a otro y su función depende del lugar donde se encuentren o el uso

que una comunidad o colectividad le otorguen. (Ministerio de Cultura, 2024; Ministerio de Cultura, 2024)

**Patrimonio Cultural Arquitectónico (PCA):** son edificaciones que resultan de la necesidad de los modos de habitar una sociedad en constante evolución y actúan como el contenedor tangible de la memoria. Por lo tanto, son un testimonio físico de la historia y la cultura de la nación.

Por sus singularidades materiales, morfológicas, documentales, y la relación con la sociedad, se le otorgan valores históricos, estéticos y simbólicos. En virtud de ello, es necesario su protección, conservación y divulgación.

Este tipo de patrimonio se compone de sitios históricos, espacios públicos, patrimonio urbano, patrimonio arqueológico y arquitectónico. Estos pueden contar con declaratorias a nivel municipal, distrital, departamental o nacional. (Ministerio de Cultura, 2024)

**Plan de Manejo Arqueológico- PMA:** Un PMA es un instrumento de gestión del patrimonio arqueológico, que se puede formular para distintos tipos de contextos, áreas o proyectos. El alcance que se propone para el instrumento como herramienta de gestión para los municipios, es el resultado de la zonificación de potencial arqueológico en el territorio, a partir de lo cual, además de indicar los lineamientos de protección, gestión, divulgación y sostenibilidad, se formulan medidas puntuales de manejo, de acuerdo con la zonificación resultante, para orientar acciones pertinentes para proteger el patrimonio arqueológico, sin restringir el uso del suelo. Los PMA municipales deben ser formulados con el aval de la administración municipal interesada, como parte de un proceso de planeación, en el que se contemple los usos actuales del suelo o su proyección; los resultados de una investigación arqueológica; las necesidades de divulgación del patrimonio cultural, particularmente arqueológico y, por último, de acuerdo con las capacidades de gestión, su tiempo de ejecución y actores responsable (Presidencia de la república, 2019)

**Plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PNSAN).** Conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestas por el Estado colombiano en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil. Los objetivos de este plan buscan proteger a la población de las contingencias que llevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles, como el hambre y la alimentación inadecuada; asegurar a la población el acceso a los alimentos de forma oportuna, adecuada y de calidad; y lograr la integración, articulación y coordinación de las intervenciones intersectoriales e interinstitucionales (CISAN, 2012).

**Seguridad alimentaria y nutricional.** Disponibilidad suficiente y estable de alimentos; y acceso oportuno y permanente de alimentos en cantidad, calidad e inocuidad bajo condiciones que permitan la adecuada utilización biológica para llevar una vida saludable y activa (DNP, 2008).

**Uso eficiente del suelo.** Resultado de un proceso planificado de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, cuyo objetivo consiste en mejorar la productividad y la competitividad del territorio en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción agropecuaria. Para determinar el uso eficiente del suelo, la aptitud de la tierra es un factor decisivo para el desarrollo de sistemas productivos y comprender las demandas de los mercados agropecuarios; el contexto socioecosistémico y socioeconómico de los territorios; la distribución equitativa de la tierra; y la seguridad jurídica de la tenencia (MADR, 2017).

**Zona de Influencia:** “Podrá también reconocerse como Zona de Amortiguamiento y será determinada en el acto administrativo de declaratoria, para su identificación se deberá realizar un análisis de las potencialidades, las amenazas o los riesgos que puedan afectar los valores culturales y naturales de esos paisajes o lugares, así como las actividades económicas que se ejecuten en el territorio.” (Ministerio de cultura, 2022)

**Zonas de protección para la producción de alimentos.** Zonas a partir de las cuales se determinarán las áreas de protección para la producción de alimentos

(APPA) por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el apoyo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Funciona como instrumento de protección de los suelos para la producción de alimentos en los procesos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial (MADR, 2023).

## Introducción

La producción de alimentos en los territorios es fundamental para garantizar el derecho humano a la alimentación. Al aumentar la disponibilidad de alimentos, mejorar su acceso físico y, de manera indirecta, el acceso económico, se contribuye a un consumo diverso y nutritivo, a la vez que se promueve la sostenibilidad y resiliencia de las comunidades.

En este contexto, la salvaguarda de la capacidad productiva territorial es un mandato constitucional y una política pública prioritaria. En respuesta a esta exigencia, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en ejercicio de su misión de orientar la política de gestión territorial para usos agropecuarios, ha desarrollado lineamientos y criterios técnicos. Estos instrumentos son estratégicos para la toma de decisiones relativas al ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural y la promoción del uso eficiente del suelo, elementos cardinales para la consecución del DHAA.

La relevancia de esta aproximación se ha visto reforzada con la inclusión de las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación como determinante de ordenamiento territorial y de superior jerarquía en el Nivel 2, conforme al artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Dentro de esta categoría, se destacan las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), las cuales deben ser declaradas al interior de la frontera agrícola, incorporando una zonificación detallada y parámetros, orientaciones y lineamientos de uso específicas para preservar su función primordial.

En consonancia con lo expuesto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), mediante la Resolución 352 de 2024, identificó las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en los ocho municipios del “corredor agropecuario cordillera norte-occidental” del Tolima (Falan, Líbano, Villahermosa, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno). Estas zonas

son punto de partida para la posterior identificación y declaratoria de las APPA en cada uno de sus municipios. Esto teniendo en cuenta que, los 8 municipios objeto de estudio aportan – en términos cuantitativos - el 23 % de la producción alimentaria del departamento, consolidándose como un territorio fundamental para el abastecimiento alimentario. Además, el 40 % de su superficie cuenta con una zonificación de aptitud alta, lo que indica condiciones óptimas desde el punto de vista biofísico para una producción eficiente de alimentos, contribuyendo así a mejorar el acceso a estos. Particularmente, los municipios objeto de estudio, se destacan por presentar en el 42,7 % del territorio de la subregión, áreas con alta aptitud, validada mediante un análisis biofísico integral, para la producción agrícola y pecuaria que caracteriza su sistema productivo actual.

El presente documento se estructura en una serie de capítulos que abordan sistemáticamente el proceso de identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa.

## **Objetivos**

Identificar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes del ordenamiento territorial nivel II en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima.

La identificación de las APPA busca orientar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, así como al departamento y los municipios, en la futura incorporación de estas áreas en sus respectivos procesos de planificación y desarrollo del ordenamiento territorial, con la finalidad de alcanzar los siguientes objetivos:

- Promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario y de los recursos hídricos.

- Proteger y evitar la pérdida de los suelos con aptitud para la producción de alimentos.
- Asegurar la disponibilidad permanente de alimentos adecuados, nutritivos y culturalmente aceptados.
- Impulsar el desarrollo rural integral para la garantía plena del derecho humano a la alimentación.

## Alcance

El presente documento detalla y sistematiza la metodología, los criterios técnicos y los análisis espaciales y temáticos rigurosamente desarrollados para la identificación y declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el ámbito geográfico de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima.

Este proceso se enmarca estrictamente en el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, específicamente lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual fue modificado y actualizado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida"). Esta modificación legislativa confiere a las APPA la categoría de determinantes del ordenamiento territorial de Nivel II.

La designación de Nivel II reviste una gran importancia, pues implica que las APPA poseen una jerarquía normativa superior que debe ser incorporada de manera obligatoria y vinculante en todos los instrumentos de planificación y gestión del suelo del municipio, incluyendo los Plan de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT).

En consecuencia, el alcance de este proceso abarca:

1. La descripción detallada de los criterios técnicos empleados para evaluar la aptitud del suelo para la producción agropecuaria, considerando

factores biofísicos, variables socioeconómicas, entre otros insumos utilizados.

2. La presentación de los análisis espaciales realizados a través de herramientas de sistemas de información geográfica (SIG) para la delimitación precisa de los polígonos que conforman las APPA en el territorio en estudio.
3. La fundamentación jurídica y técnica que respalda la propuesta de declaratoria de estas áreas como determinantes de ordenamiento territorial, asegurando la coherencia con el marco normativo nacional y departamental.
4. La justificación de la necesidad de proteger estas áreas estratégicas como un mecanismo indispensable para garantizar la seguridad alimentaria, promover el uso eficiente y sostenible del suelo rural, prevenir su pérdida por usos incompatibles y salvaguardar el DHAA de la población del municipio y la región.

En síntesis, este estudio no solo presenta una identificación técnica, sino que proporciona el soporte conceptual, metodológico y normativo necesario para que las APPA de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa sean efectivamente reconocidas, protegidas e integradas en la planificación territorial como un activo estratégico para el desarrollo sostenible y la resiliencia alimentaria.

- **Marco de referencia**

Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) se configuran como espacios geográficos estratégicamente definidos y delimitados, cuya vocación principal y prioritaria es la producción agropecuaria. Su singularidad y trascendencia radica en su constitución como determinantes de ordenamiento territorial, lo que les confiere el estatus de normas de superior jerarquía dentro del marco de la planificación territorial a nivel municipal y departamental.

Esta condición implica que las disposiciones relativas a las APPA son de obligatorio cumplimiento y tienen primacía sobre otras regulaciones de menor rango, asegurando que los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial de los municipios las incorporen de manera vinculante, garantizando su preservación y función productiva.

Las APPA gozan de una especial protección por parte del Estado, lo que se traduce en un conjunto de salvaguardas legales, instrumentales y de gestión orientadas a prevenir su fragmentación, degradación o conversión a usos no agrícolas. Su ubicación inherente dentro de la frontera agrícola nacional subraya su rol vital en el sistema productivo alimentario del país, diferenciándolas de otras categorías de protección ambiental o territorial.

En consecuencia, la naturaleza de las APPA demanda que su aptitud y uso principal para la producción de alimentos deben mantenerse inalterables en el tiempo. Este principio de permanencia es fundamental para asegurar la disponibilidad continua y sostenible de alimentos, contrarrestando presiones como la expansión urbana, la especulación del suelo o los cambios de uso que comprometerían irreversiblemente la capacidad productiva del territorio a largo plazo. La protección de las APPA es, por tanto, una estrategia clave para la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria nacional, así como para la gestión eficiente y resiliente de los recursos naturales.

En el presente capítulo se sustenta el marco jurídico y conceptual de estas determinantes de ordenamiento territorial.

- **Marco jurídico**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, consagra en el artículo 11 el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, a estar protegida contra el hambre, a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su

familia e impone a los Estados la obligación de adoptar correctivos para lograr una producción, conservación y distribución eficiente y justa de los alimentos.

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

El Estado Colombiano mediante Nota Diplomática S-GAIID -22-028520 de 2 de noviembre de 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigida al secretario general de la Organización de Naciones Unidas, manifestó su apoyo a la declaración y resaltó el compromiso del Estado con su efectiva implementación para la garantía, protección y respeto de los derechos de la población rural, como base fundamental para consolidar un país más justo y en paz.

Dichas recomendaciones se encuentran en línea con lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, que dispone: *"El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales"*.

*El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos”.*

En este sentido, el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, que contiene la protección especial del derecho a la alimentación contribuye a la materialización de los derechos de los campesinos como sujetos de derecho especial protección al establecer 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. (...)”*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha insistido en otorgar al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción con el objetivo de establecer una igualdad no solo jurídica, sino económica, social y cultural es así

como en sentencia C -644 de 2012 sostuvo que *"El campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1º C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales."*

La Corte Constitucional en sentencia C- 077 de 2017 ha considerado que los campesinos y trabajadores agrarios son sujetos de especial protección constitucional entre otras razones, por los cambios profundos que se están produciendo tanto en materia de producción de alimentos como en los usos y la explotación de recursos naturales estableciendo en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia el cual está compuesto por *" (...) los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana"*.

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

Esta disposición se encuentra acorde al Código de Recursos Naturales, Decreto Ley 2811 de 1974, donde se establece que los suelos agrícolas deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos, y que su aprovechamiento debe efectuarse como forma de mantener su integridad física y su capacidad productora. En ese orden de ideas, el artículo 1º de la Ley 12 de 1982, definió la Zona de Reserva Agrícola como el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal, en donde, se propende por ordenar regular y orientar las acciones del sector público como las actividades del sector privado, con el fin de mejorar la calidad

de vida de los habitantes y aprovechar los recursos de las zonas en la medida de sus propias aptitudes.

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

La protección del derecho a la alimentación adecuada requiere no solo de acciones por parte de las entidades de orden nacional, si no también, en una visión horizontal del Estado, es necesario la coadyuvancia de instancias de orden regional y municipal, así las cosas, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-535 de 1996, en lo que respecta a la autonomía de las entidades territoriales establece que, "Como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual **la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario.** (...) El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, **el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la Ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía** cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última" (Destacado propio).

En este sentido, debe reconocerse la existencia de principios de origen constitucional, con los que se establece la relación entre la superioridad del Estado Unitario y la autonomía de las entidades territoriales, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 2010 en los siguientes términos: **"Principio de concurrencia:** *aquel que reconoce, "en determinadas materias, [que] la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. (...) Principio de coordinación:* *"tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (...) Principio de subsidiariedad:* *"corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades" (...)* (Destacado propio)

Por su lado, el Decreto 3600 de 2007, compilado por el Decreto 1077 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", nace con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o

modificación de los planes de ordenamiento territorial definió que los municipios y distritos deberán cumplir con las determinantes que se desarrollan en el citado decreto (artículos 2.2.2.2.1.1 y siguientes), las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Compilado normativo que incluyó dentro las categorías de protección en suelo rural, la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, con lo cual, se incorporan los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

En el año 2011, el Gobierno Nacional consideró como prioritario el fortalecimiento institucional del sector agropecuario y desarrollo rural, identificando la necesidad de contar con una unidad técnica en el sector que se encargara del proceso de planificación del suelo rural, que le permitiera contar con información debidamente procesada a las autoridades locales, regionales y nacionales para definir políticas públicas que orientaran la estructuración de los proyectos y programas en el sector y contribuyera con la coordinación e implementación de políticas públicas, razón por la cual, se expidió el Decreto-Ley 4145 de 2011, que creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), que tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, y para el cumplimiento del mismo ejerce, entre otras, la siguiente función: *"Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas para ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial"*.

La Honorable Corte Constitucional se pronunció frente a las determinantes de superior jerarquía en Sentencia C – 138 de 2020 en los siguientes términos: (...)“la reglamentación de los usos del suelo está sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben **ser**

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

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

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, incluyó como determinante de ordenamiento territorial y superior jerarquía en el nivel 2, las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). Dicho artículo estipuló que las APPA

deben ser declaradas al interior de la frontera agrícola (Art. 1 Res. MADR 0261 de 2018) y contener una zonificación y parámetros, orientaciones y lineamientos de uso.

Por otro lado, la anterior determinante materializa el postulado constitucional en virtud del cual, a la propiedad le es inherente una función social y ecológica que en el caso de las APPA se materializa con la utilidad que reporta a la comunidad y población colombiana en general de tener alimentos disponibles, accesibles y sostenibles para su consumo.

Que, en ese orden, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecer la zonificación y parámetros, orientaciones y lineamientos de uso de las APPA, para que los municipios, distritos, departamentos, actores públicos y privados los tengan en cuenta en la implementación de proyectos, obras o actividades en territorio. Estas áreas deberán mantener su características y condiciones naturales, prevaleciendo en ellas las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas a lo largo del tiempo evitando su artificialización.

Así mismo, es importante mencionar que el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), se articula con políticas públicas como la materializada a través de la Resolución 464 de 2017 *"Por la cual se Adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria"*, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que contempla la promoción de la agricultura familiar como fundamental para garantizar la seguridad alimentaria, por lo tanto, se debe apoyar a los pequeños agricultores, facilitando su acceso a tierras, suministros agrícolas, capacitación técnica y mercados justos para vender sus productos, mediante el reconocimiento de las diferentes territorialidades campesinas existentes. Así mismo, la Resolución 0095 de 2021 *"Por la cual se modifican los artículos 11,12,13 y 14, la Resolución 464 de 2017 (...)"*; creó lineamientos en materia de política pública para la ACFC. Mientras que la Resolución 00175 de 2024,

modifica las Resoluciones mencionadas previamente y se denomina al sistema como: Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria -ACFEC, incorporando el término étnico en toda la normatividad y documentos referentes a esta política pública.

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

Con el fin de contribuir a la garantía del derecho a la alimentación adecuada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) declaró mediante la Resolución 000016 de enero de 2025, el Año de la Reforma Agraria y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, con el objetivo de *"...coordinar la concurrencia efectiva de planes y programas promoviendo el desarrollo de actividades encaminadas a garantizar, la protección, el respeto y la efectividad de los derechos de quienes desarrollan la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC)"*.

Esta iniciativa busca contribuir con la materialización de lo dispuesto en la Declaración del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que definió en su Observación General No 12, que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, implicando obligaciones para el Estado parte de adoptar medidas para prever que los particulares no priven a las personas de este derecho. La obligación implica fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y

medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. El alimento debe ser suficiente, accesible, estable y duradero, entre otros.

Por su parte, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 destacó que: *"Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado"*.

En el contexto nacional, proteger el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) significa asegurar que todas las personas tengan acceso a alimentos de calidad, tanto física como económicamente, lo que implica evitar que se pase hambre y se pueda garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a alimentos adecuados, nutritivos, culturalmente apropiados y seguros. Para lograr esto, el Gobierno Nacional debe implementar políticas y programas que promuevan la seguridad alimentaria, como la producción agrícola sostenible y el acceso justo a los recursos naturales, así como, abordar la malnutrición en todas sus formas, mediante estrategias educativas sobre alimentación y nutrición, facilitando el acceso a alimentos nutritivos y fomentando hábitos alimentarios saludables. Aunado a lo anterior, se deben tomar medidas especiales para proteger a los grupos más vulnerables, como niños, mujeres embarazadas o lactantes, personas en situación de pobreza, entre otros. Por lo tanto, se requiere la coordinación y colaboración entre diferentes instituciones y

actores, incluyendo el gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, entre otros.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante Resolución 000352 del 9 de diciembre de 2024, identificó las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos del Corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima, conformado por los municipios de Falan, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno. El artículo 4 de la citada resolución establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un término no superior a un 1 año contado a partir de su expedición declarará las áreas de protección para la producción de alimentos para estos municipios.

Finalmente, es necesario mencionar que, las APPA deben respetar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por Leyes posteriores.

Este marco jurídico se complementa con lo consignado en el Acto Administrativo por el cual se declare la respectiva Área de Protección para la Producción de Alimentos.

- **Marco conceptual**

La identificación de las APPA se contextualiza en el marco de conceptos pertinentes para su propósito como la producción de alimentos, la seguridad y soberanía alimentaria para la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada, el ordenamiento territorial y la gestión del territorio para usos agropecuarios, los cuales se exponen a continuación.

- **Producción de alimentos**

Con el fin de definir de manera adecuada el concepto de producción de alimentos, se debe descomponer el concepto en producción y alimentos. La FAO entiende alimento como:

[...] toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos. (FAO, 2021)

Así mismo, la FAO define producción como: “[...] las operaciones que se llevan a cabo para suministrar productos agrícolas en el estado en que se dan en la finca, incluido el envasado inicial y etiquetado del producto” (FAO, 2021).

Con base en lo anterior, se puede establecer que la producción de alimentos se puede entender como:

La actividad económica y/o de subsistencia que contiene las operaciones necesarias que se llevan a cabo para obtener toda sustancia sólida o líquida, bien sea bruta, semielaborada, o elaborada, destinada al consumo humano y animal contribuyendo de manera significativa a la seguridad y soberanía alimentaria, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, incluido el envasado inicial y etiquetado del producto.

- **Seguridad y soberanía alimentaria para la garantía del DHAA**

El reconocimiento del DHAA se remonta al artículo 25 de la “Declaración Universal de Derechos Humanos” proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, incorporado como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (Naciones Unidas, 1948).

Seguidamente, este derecho humano se consagró en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966 y aprobado por la República de Colombia mediante la Ley 74 de 1968, que entró en vigor a partir del 3 de enero de 1976.

Del mismo modo, el derecho a la alimentación de grupos poblacionales específicos ha sido reconocido en varias convenciones internacionales, ratificando que todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libres del hambre (OHCHR & FAO, 2010).

De forma práctica, en la "Cumbre Mundial sobre la Alimentación" de 1996, coordinada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (por sus siglas en inglés), "se ratificó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos", y se instó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que aclarara el contenido de este derecho en el marco de las normas internacionales de derechos humanos y propusiera formas de aplicar y realizar estos (FAO, 1999). Así, en 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas publicó su 'Observación General N.º 12', donde define este derecho humano de la siguiente manera:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. (CESCR, 1999, párr. 6)

Además del abordaje conceptual del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) plantea para su aplicación, en el plano nacional, la integración

consciente y sistemática de los principios de dicho derecho en todos los aspectos para la estructuración de estrategias locales basadas en la determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes (CESCR, 1999), que en el proceso incorporen los principios de los derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (Panther, por sus siglas en inglés), lo que permitirá la transversalización del derecho como objetivo global explícito, así como la promoción de este y el “empoderamiento y desarrollo de capacidades de los titulares de obligaciones para que los cumplan y de los titulares de derechos para que los exijan” (FAO, 2013).

- **Soberanía alimentaria**

El origen del concepto de soberanía alimentaria data de 1996 cuando La Vía Campesina lo formuló en los siguientes términos:

Es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina. (La Vía Campesina, 1996)

Fue un concepto formulado en términos de derechos, y en abierto antagonismo al de seguridad alimentaria (FAO, 1996), el cual fue cuestionado por apreciarse como un enfoque que se reduce básicamente al tema de acceso y al componente nutricional de la alimentación, dejando de lado, convenientemente, la discusión sobre el poder, sobre quién toma las decisiones en materia alimentaria, y el derecho de las personas y pueblos a controlar su propio proceso alimentario (Boletín internacional Nyéléni, 1996).

Para el 2003, según FIAN, la definición de soberanía alimentaria se había ampliado, convirtiéndose claramente en un horizonte de lucha de las

comunidades rurales, en el que las prácticas comerciales se consideran en función de los derechos de las personas y comunidades y no al contrario, al tiempo que se insistía en el derecho de los pueblos a decidir sobre su alimentación:

La soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del "dumping", y a darle preferencia a las comunidades locales pesadoras respecto al control del uso y los derechos sobre los recursos acuáticos. La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables. (FIAN Colombia, 2021)

Hacia adelante, para 2007, más de 500 representantes de más de 80 países, de organizaciones de campesinos y campesinas, agricultores familiares, pescadores tradicionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, niños, juventud, consumidores, movimientos ecologistas, y urbanos, confluyeron en el pueblo de Nyéléni en Selingue, Malí, para fortalecer el movimiento global para la Soberanía Alimentaria. Allí, se plantearon un conjunto de propuestas entre las que se consolidaron una definición de soberanía alimentaria como:

[...] el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos

campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. La soberanía alimentaria debe asentarse en sistemas diversificados de producción basados en tecnologías ecológicamente sustentables (Comisión Internacional de Dirección de Nyeleni, 2007)

La construcción de un concepto que explique la Soberanía Alimentaria implica reconocer el vínculo que tiene con el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, dado que supone contar con la fuerza de un sistema jurídico de normas internacionales y nacionales que reconozca la necesidad de garantizar y justiciar el acceso a los recursos productivos: tierra, agua, aire, semillas, conocimiento (Cuéllar, M., Calle, Á., & Gallar, D., 2013) para la población rural y campesina.

En este marco, diversos autores han planteado la necesidad (y la urgencia) de comprender la agricultura agroecológica, campesina, indígena y comunitaria como pilares en la construcción de la soberanía alimentaria. “[...] Un modelo productivo que debe ir estrechamente ligado a un modelo agroalimentario coherente con aspectos socioeconómicos básicos, tales como la relocalización de la producción y el consumo de alimentos, y el desarrollo de los mercados locales” (Cuéllar, M., Calle, Á., & Gallar, D., 2013). Así, los resultados generados en las investigaciones desde el enfoque de la agroecología están demostrando empíricamente que la agricultura tradicional campesina posee una capacidad productiva sustentable, con tecnologías y conocimientos apropiados de manejo ecológico, incluso en condiciones adversas (Pretty, 2006).

- **Seguridad alimentaria y nutricional**

En Colombia la política en materia alimentaria y nutricional vigente es la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), adoptada mediante el documento CONPES Social 113 de 2008. La política es el resultado de un acumulado del país en la construcción de un referente sobre lo alimentario, soportada en los debates internacionales de su momento. La PNSAN tiene como

objeto: "Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad" (DNP, 2008).

La política establece como marco referencial el concepto de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), entendido como "la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa" (DNP, 2008). Así, se establece que una persona está en privación si carece de la posibilidad de acceder a una canasta de alimentos para una alimentación suficiente y adecuada (dimensión económica) y no tiene la capacidad de transformar los medios disponibles para alimentarse adecuadamente (dimensión de calidad de vida y fines del bienestar).

En este sentido, las APPA coadyuvan al objetivo de garantizar que toda la población colombiana disponga de alimentos de manera permanente y oportuna, sustentados principalmente desde la producción local para realizar su derecho humano a la alimentación.

#### ▪ **Ordenamiento territorial**

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial [...]. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. (Congreso de Colombia, 2011)

El art. 5 de la Ley 388 de 1997 plantea que:

[...] el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas,

emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Congreso de Colombia , 1997)

El ordenamiento del territorio rural puede definirse como un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio rural, en función de las características, y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, en función de un modelo de ordenamiento rural con visión de largo plazo, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial.

De acuerdo con lo anterior, se reconoce el potencial biofísico y la diversidad económica, y es allí donde la actividad agropecuaria ocupa un renglón importante para el desarrollo de los territorios colombianos, por esta razón, desde la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial se considera fundamental la identificación, delimitación, planificación y gestión de las ZPPA y de las APPA, para garantizar en el tiempo la seguridad alimentaria, mediante la protección de suelos para la producción de alimentos.

- **Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)**

La gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua), se define como el conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial orientadas a lograr usos agropecuarios eficientes en todo el territorio.

La Gestua formula lineamientos, tanto conceptuales como estratégicos, y de instrumentalización y gestión, básicos para la formulación de la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, que promueve el desarrollo agropecuario con enfoque territorial, a partir de tres ejes interrelacionados: la planificación sectorial agropecuaria, el ordenamiento territorial agropecuario, y la gestión intersectorial agropecuaria.

Uno de los propósitos de la Gestua es:

Orientar el ordenamiento territorial agropecuario, mediante lineamientos, criterios, estrategias e instrumentos de ocupación y uso de la tierra rural que propicien el uso eficiente de la misma y sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales y administrativas en sus planes de ordenamiento territorial. (UPRA, 2015)

En este sentido, se plantean los "Instrumentos para el ordenamiento del territorio rural agropecuario", los cuales están orientados a proteger las áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario del país, así como a resolver los usos agropecuarios ineficientes y a consolidar áreas agropecuarias en las que existan limitaciones que obstaculizan su aprovechamiento eficiente y sostenible. Todo ello, en armonía con el ordenamiento ambiental y demás determinantes sectoriales del ordenamiento territorial.

## 1. Marco de referencia

Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) se configuran como espacios geográficos estratégicamente definidos y delimitados, cuya vocación principal y prioritaria es la producción agropecuaria. Su singularidad y trascendencia radica en su constitución como determinantes de ordenamiento territorial, lo que les confiere el estatus de normas de superior jerarquía dentro del marco de la planificación territorial a nivel municipal y departamental.

Esta condición implica que las disposiciones relativas a las APPA son de obligatorio cumplimiento y tienen primacía sobre otras regulaciones de menor rango, asegurando que los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial de los municipios las incorporen de manera vinculante, garantizando su preservación y función productiva.

Las APPA gozan de una especial protección por parte del Estado, lo que se traduce en un conjunto de salvaguardas legales, instrumentales y de gestión orientadas a prevenir su fragmentación, degradación o conversión a usos no agrícolas. Su ubicación inherente dentro de la frontera agrícola nacional subraya su rol vital en el sistema productivo alimentario del país, diferenciándolas de otras categorías de protección ambiental o territorial.

En consecuencia, la naturaleza de las APPA demanda que su aptitud y uso principal para la producción de alimentos deben mantenerse inalterables en el tiempo. Este principio de permanencia es fundamental para asegurar la disponibilidad continua y sostenible de alimentos, contrarrestando presiones como la expansión urbana, la especulación del suelo o los cambios de uso que comprometerían irreversiblemente la capacidad productiva del territorio a largo plazo. La protección de las APPA es, por tanto, una estrategia clave para la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria nacional, así como para la gestión eficiente y resiliente de los recursos naturales.

En el presente capítulo se sustenta el marco jurídico y conceptual de estas determinantes de ordenamiento territorial.

## 1.1. Marco jurídico

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, consagra en el artículo 11 el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, a estar protegida contra el hambre, a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia e impone a los Estados la obligación de adoptar correctivos para lograr una producción, conservación y distribución eficiente y justa de los alimentos.

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

El Estado Colombiano mediante Nota Diplomática S-GAIID -22-028520 de 2 de noviembre de 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigida al secretario general de la Organización de Naciones Unidas, manifestó su apoyo a la declaración y resalto el compromiso del Estado con su efectiva implementación para la garantía, protección y respeto de los derechos de la población rural, como base fundamental para consolidar un país más justo y en paz.

Dichas recomendaciones se encuentran en línea con lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, que dispone: "El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales".

*El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos".*

En este sentido, el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, que contiene la protección especial del derecho a la alimentación contribuye a la materialización de los derechos de los campesinos como sujetos de derecho especial protección al establecer 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. (...)*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha insistido en otorgar al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción con el objetivo de establecer una igualdad no solo jurídica, sino económica, social y cultural es así como en sentencia C -644 de 2012 sostuvo que *"El campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1º C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales."*

La Corte Constitucional en sentencia C- 077 de 2017 ha considerado que los campesinos y trabajadores agrarios son sujetos de especial protección constitucional entre otras razones a los cambios profundos que se están produciendo tanto en materia de producción de alimentos como en los usos y la explotación de recursos naturales estableciendo en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia el cual está compuesto por *" (...) los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana"*.



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

Esta disposición se encuentra acorde al Código de Recursos Naturales, Decreto Ley 2811 de 1974, donde se establece que los suelos agrícolas deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos, que su aprovechamiento debe efectuarse como forma de mantener su integridad física y su capacidad productora. En ese orden de ideas, el artículo 1º de la Ley 12 de 1982, definió la Zona de Reserva Agrícola como el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal, en donde, se propende por ordenar regular y orientar las acciones del sector público como las actividades del sector privado, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y aprovechar los recursos de las zonas en la medida de sus propias aptitudes.

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

La protección del derecho a la alimentación adecuada requiere no solo de acciones por parte de las entidades de orden nacional, si no también, en una visión horizontal del Estado, es necesario la coadyuvancia de instancias de orden regional y municipal, así las cosas, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-535 de 1996, en lo que respecta a la autonomía de las entidades



territoriales establece que, "Como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual **la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario.** (...) El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, **el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la Ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía** cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última" (Destacado propio).

En este sentido, debe reconocerse la existencia de principios de origen constitucional, con los que se establece la relación entre la superioridad del Estado Unitario y la autonomía de las entidades territoriales, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 2010 en los siguientes términos: "**Principio de concurrencia:** *aquel que reconoce, "en determinadas materias, [que] la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. (...)* **Principio de coordinación:** *"tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (...)* **Principio de subsidiariedad:** *"corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva*



*positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades” (...) (Destacado propio)*

Por su lado, el Decreto 3600 de 2007, compilado por el Decreto 1077 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", nace con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial definió que los municipios y distritos deberán cumplir con las determinantes que se desarrollan en el citado decreto (artículos 2.2.2.2.1.1 y siguientes), las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Compilado normativo que incluyó dentro las categorías de protección en suelo rural, la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, con lo cual, se incorporan los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

En el año 2011, el Gobierno Nacional consideró como prioritario el fortalecimiento institucional del sector agropecuario y desarrollo rural, identificando la necesidad de contar con una unidad técnica en el sector que se encargara del proceso de planificación del suelo rural, que le permitiera contar con información debidamente procesada a las autoridades locales, regionales y nacionales para definir políticas públicas que orientaran la estructuración de los proyectos y programas en el sector y contribuyera con la coordinación e implementación de políticas públicas, razón por la cual, se expidió el Decreto-

---

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



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

La Honorable Corte Constitucional se pronunció frente a las determinantes de superior jerarquía en Sentencia C - 138 de 2020 en los siguientes términos: (...) *"la reglamentación de los usos del suelo está sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben **ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local.** En dicha norma legal, se encuentran enunciados algunos de dichos determinantes, sin que la lista sea taxativa: los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. Igualmente, constituyen determinantes de los POT, los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural, adoptados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)"* (...) (Destacado propio).



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

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, incluyó como determinante de ordenamiento territorial y superior jerarquía en el nivel 2, las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). Dicho artículo estipuló que las APPA deben ser declaradas al interior de la frontera agrícola (Art. 1 Res. MADR 0261 de 2018) y contener una zonificación y parámetros, orientaciones y lineamientos de uso.

Por otro lado, la anterior determinante materializa el postulado constitucional en virtud del cual, a la propiedad le es inherente una función social y ecológica que en el caso de las APPA se materializa con la utilidad que reporta a la comunidad y población colombiana en general de tener alimentos disponibles, accesibles y sostenibles para su consumo.

Que, en ese orden, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecer la zonificación y parámetros, orientaciones y lineamientos de uso de las APPA, para que los municipios, distritos, departamentos, actores públicos y privados los tengan en cuenta en la implementación de proyectos, obras o actividades en territorio. Estas áreas deberán mantener su características y condiciones naturales, prevaleciendo en ellas las actividades agrícolas,



pecuarias, pesqueras y acuícolas a lo largo del tiempo evitando su artificialización.

Así mismo, es importante mencionar que el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), se articula con políticas públicas como la materializada a través de la Resolución 464 de 2017 "*Por la cual se Adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria*", expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que contempla la promoción de la agricultura familiar como fundamental para garantizar la seguridad alimentaria, por lo tanto, se debe apoyar a los pequeños agricultores, facilitando su acceso a tierras, suministros agrícolas, capacitación técnica y mercados justos para vender sus productos, mediante el reconocimiento de las diferentes territorialidades campesinas existentes. Así mismo, la Resolución 0095 de 2021 "*Por la cual se modifican los artículos 11,12,13 y 14, la Resolución 464 de 2017 (...)*"; creó lineamientos en materia de política pública para la ACFC. Mientras que la Resolución 00175 de 2024, modifica las Resoluciones mencionadas previamente y se denomina al sistema como: Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria -ACFEC, incorporando el término étnico en toda la normatividad y documentos referentes a esta política pública.

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

Con el fin de contribuir a la garantía del derecho a la alimentación adecuada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) declaró mediante la

---

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Resolución 000016 de enero de 2025, el Año de la Reforma Agraria y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, con el objetivo de *"...coordinar la concurrencia efectiva de planes y programas promoviendo el desarrollo de actividades encaminadas a garantizar, la protección, el respeto y la efectividad de los derechos de quienes desarrollan la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC)"*.

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

Por su parte, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 destacó que: *"Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado"*.



En el contexto nacional, proteger el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) significa asegurar que todas las personas tengan acceso a alimentos de calidad, tanto física como económicamente, lo que implica evitar que se pase hambre y se pueda garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a alimentos adecuados, nutritivos, culturalmente apropiados y seguros. Para lograr esto, el Gobierno Nacional debe implementar políticas y programas que promuevan la seguridad alimentaria, como la producción agrícola sostenible y el acceso justo a los recursos naturales, así como, abordar la malnutrición en todas sus formas, mediante estrategias educativas sobre alimentación y nutrición, facilitando el acceso a alimentos nutritivos y fomentando hábitos alimentarios saludables. Aunado a lo anterior, se deben tomar medidas especiales para proteger a los grupos más vulnerables, como niños, mujeres embarazadas o lactantes, personas en situación de pobreza, entre otros. Por lo tanto, se requiere la coordinación y colaboración entre diferentes instituciones y actores, incluyendo el gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, entre otros.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante Resolución 000352 del 9 de diciembre de 2024, identificó las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos del Corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima, conformado por los municipios de Falan, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno. El artículo 4 de la citada resolución establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un término no superior a un 1 año contado a partir de su expedición declarará las áreas de protección para la producción de alimentos para estos municipios.

Finalmente, es necesario mencionar que, las APPA deben respetar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por Leyes posteriores.



Este marco jurídico se complementa con lo consignado en el Acto Administrativo por el cual se declare la respectiva Área de Protección para la Producción de Alimentos.

## 1.2. Marco conceptual

La identificación de las APPA se contextualiza en el marco de conceptos pertinentes para su propósito como la producción de alimentos, la seguridad y soberanía alimentaria para la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada, el ordenamiento territorial y la gestión del territorio para usos agropecuarios, los cuales se exponen a continuación.

### 1.2.1. Producción de alimentos

Con el fin de definir de manera adecuada el concepto de producción de alimentos, se debe descomponer el concepto en producción y alimentos. La FAO entiende alimento como:

[...] toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos. (FAO, 2021)

Así mismo, la FAO define producción como: “[...] las operaciones que se llevan a cabo para suministrar productos agrícolas en el estado en que se dan en la finca, incluido el envasado inicial y etiquetado del producto” (FAO, 2021).

Con base en lo anterior, se puede establecer que la producción de alimentos se puede entender como:

La actividad económica y/o de subsistencia que contiene las operaciones necesarias que se llevan a cabo para obtener toda sustancia sólida o líquida, bien sea bruta, semielaborada, o elaborada, destinada al consumo humano y animal contribuyendo de manera significativa a la seguridad y



soberanía alimentaria, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, incluido el envasado inicial y etiquetado del producto.

### **1.2.2. Seguridad y soberanía alimentaria para la garantía del DHAA**

El reconocimiento del DHAA se remonta al artículo 25 de la “Declaración Universal de Derechos Humanos” proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, incorporado como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (Naciones Unidas, 1948).

Seguidamente, este derecho humano se consagró en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966 y aprobado por la República de Colombia mediante la Ley 74 de 1968, que entró en vigor a partir del 3 de enero de 1976.

Del mismo modo, el derecho a la alimentación de grupos poblacionales específicos ha sido reconocido en varias convenciones internacionales, ratificando que todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libres del hambre (OHCHR & FAO, 2010).

De forma práctica, en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación” de 1996, coordinada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (por sus siglas en inglés), “se ratificó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos”, y se instó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que aclarara el contenido de este derecho en el marco de las normas internacionales de derechos humanos y propusiera formas de aplicar y realizar estos (FAO, 1999). Así, en 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas publicó su ‘Observación General N.º 12’, donde define este derecho humano de la siguiente manera:

---

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. (CESCR, 1999, párr. 6)

Además del abordaje conceptual del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) plantea para su aplicación, en el plano nacional, la integración consciente y sistemática de los principios de dicho derecho en todos los aspectos para la estructuración de estrategias locales basadas en la determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes (CESCR, 1999), que en el proceso incorporen los principios de los derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (Panther, por sus siglas en inglés), lo que permitirá la transversalización del derecho como objetivo global explícito, así como la promoción de este y el “empoderamiento y desarrollo de capacidades de los titulares de obligaciones para que los cumplan y de los titulares de derechos para que los exijan” (FAO, 2013).

#### **1.2.2.1. Soberanía alimentaria**

El origen del concepto de soberanía alimentaria data de 1996 cuando La Vía Campesina lo formuló en los siguientes términos:

Es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando



la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina. (La Vía Campesina, 1996)

Fue un concepto formulado en términos de derechos, y en abierto antagonismo al de seguridad alimentaria (FAO, 1996), el cual fue cuestionado por apreciarse como un enfoque que se reduce básicamente al tema de acceso y al componente nutricional de la alimentación, dejando de lado, convenientemente, la discusión sobre el poder, sobre quién toma las decisiones en materia alimentaria, y el derecho de las personas y pueblos a controlar su propio proceso alimentario (Boletín internacional Nyéléni, 1996).

Para el 2003, según FIAN, la definición de soberanía alimentaria se había ampliado, convirtiéndose claramente en un horizonte de lucha de las comunidades rurales, en el que las prácticas comerciales se consideran en función de los derechos de las personas y comunidades y no al contrario, al tiempo que se insistía en el derecho de los pueblos a decidir sobre su alimentación:

La soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del "dumping", y a darle preferencia a las comunidades locales pescadoras respecto al control del uso y los derechos sobre los recursos acuáticos. La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los



derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables. (FIAN Colombia, 2021)

Hacia adelante, para 2007, más de 500 representantes de más de 80 países, de organizaciones de campesinos y campesinas, agricultores familiares, pescadores tradicionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, niños, juventud, consumidores, movimientos ecologistas, y urbanos, confluyeron en el pueblo de Nyéléni en Selingue, Malí, para fortalecer el movimiento global para la Soberanía Alimentaria. Allí, se plantearon un conjunto de propuestas entre las que se consolidaron una definición de soberanía alimentaria como:

[...] el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. La soberanía alimentaria debe asentarse en sistemas diversificados de producción basados en tecnologías ecológicamente sustentables (Comisión Internacional de Dirección de Nyeleni, 2007)

La construcción de un concepto que explique la Soberanía Alimentaria implica reconocer el vínculo que tiene con el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, dado que supone contar con la fuerza de un sistema jurídico de normas internacionales y nacionales que reconozca la necesidad de garantizar y justiciar el acceso a los recursos productivos: tierra, agua, aire, semillas, conocimiento (Cuéllar, M., Calle, Á., & Gallar, D., 2013) para la población rural y campesina.

En este marco, diversos autores han planteado la necesidad (y la urgencia) de comprender la agricultura agroecológica, campesina, indígena y comunitaria



como pilares en la construcción de la soberanía alimentaria. “[...] Un modelo productivo que debe ir estrechamente ligado a un modelo agroalimentario coherente con aspectos socioeconómicos básicos, tales como la relocalización de la producción y el consumo de alimentos, y el desarrollo de los mercados locales” (Cuéllar, M., Calle, Á., & Gallar, D., 2013). Así, los resultados generados en las investigaciones desde el enfoque de la agroecología están demostrando empíricamente que la agricultura tradicional campesina posee una capacidad productiva sustentable, con tecnologías y conocimientos apropiados de manejo ecológico, incluso en condiciones adversas (Pretty, 2006).

#### **1.2.2.2. Seguridad alimentaria y nutricional**

En Colombia la política en materia alimentaria y nutricional vigente es la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), adoptada mediante el documento CONPES Social 113 de 2008. La política es el resultado de un acumulado del país en la construcción de un referente sobre lo alimentario, soportada en los debates internacionales de su momento. La PNSAN tiene como objeto: “Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (DNP, 2008).

La política establece como marco referencial el concepto de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), entendido como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (DNP, 2008). Así, se establece que una persona está en privación si carece de la posibilidad de acceder a una canasta de alimentos para una alimentación suficiente y adecuada (dimensión económica) y no tiene la capacidad de transformar los medios disponibles para alimentarse adecuadamente (dimensión de calidad de vida y fines del bienestar).



En este sentido, las APPA coadyuvan al objetivo de garantizar que toda la población colombiana disponga de alimentos de manera permanente y oportuna, sustentados principalmente desde la producción local para realizar su derecho humano a la alimentación.

### **1.2.3. Ordenamiento territorial**

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial [...]. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. (Congreso de Colombia, 2011)

El art. 5 de la Ley 388 de 1997 plantea que:

[...] el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Congreso de Colombia , 1997)

El ordenamiento del territorio rural puede definirse como un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio rural, en función de las características, y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos



que propicien el uso inteligente y justo del territorio, en función de un modelo de ordenamiento rural con visión de largo plazo, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial.

De acuerdo con lo anterior, se reconoce el potencial biofísico y la diversidad económica, y es allí donde la actividad agropecuaria ocupa un renglón importante para el desarrollo de los territorios colombianos, por esta razón, desde la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial se considera fundamental la identificación, delimitación, planificación y gestión de las ZPPA y de las APPA, para garantizar en el tiempo la seguridad alimentaria, mediante la protección de suelos para la producción de alimentos.

#### **1.2.4. Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)**

La gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua), se define como el conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial orientadas a lograr usos agropecuarios eficientes en todo el territorio.

La Gestua formula lineamientos, tanto conceptuales como estratégicos, y de instrumentalización y gestión, básicos para la formulación de la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, que promueve el desarrollo agropecuario con enfoque territorial, a partir de tres ejes interrelacionados: la planificación sectorial agropecuaria, el ordenamiento territorial agropecuario, y la gestión intersectorial agropecuaria.

Uno de los propósitos de la Gestua es:

Orientar el ordenamiento territorial agropecuario, mediante lineamientos, criterios, estrategias e instrumentos de ocupación y uso de la tierra rural que propicien el uso eficiente de la misma y sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales y administrativas en sus planes de ordenamiento territorial. (UPRA, 2015)



En este sentido, se plantean los “Instrumentos para el ordenamiento del territorio rural agropecuario”, los cuales están orientados a proteger las áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario del país, así como a resolver los usos agropecuarios ineficientes y a consolidar áreas agropecuarias en las que existan limitaciones que obstaculizan su aprovechamiento eficiente y sostenible. Todo ello, en armonía con el ordenamiento ambiental y demás determinantes sectoriales del ordenamiento territorial.



## 2. Justificación del Área de Protección para la Producción de Alimentos

Durante la etapa de identificación de las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos (ZPPA) en el Corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima, contemplada en el documento técnico “Identificación de las zonas de protección para la producción de alimentos en los ocho municipios del corredor agropecuario Cordillera Noroccidental del Tolima - Municipios de Casabianca, Fresno, Herveo, Falan, Palocabildo, Villahermosa, Líbano y Murillo” y adoptado por el MADR mediante Resolución 352 de 2024, se desarrolló un proceso de caracterización territorial. Este proceso arrojó una serie de conclusiones fundamentales que justifican la imperativa necesidad de identificar y posteriormente declarar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios priorizados en dicha subregión, en particular en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa. Dichas conclusiones abarcan:

1. Descripción general del territorio;
2. Importancia del territorio en la producción de alimentos;
3. El ordenamiento social de la propiedad, las dinámicas prediales y el mercado de tierras.
4. Fundamentación de la necesidad y pertinencia de la APPA

Lo anterior, con el fin de ratificar que las APPA como determinante de ordenamiento territorial y norma de superior jerarquía, son esenciales para la garantía efectiva del derecho humano a la alimentación. Su implementación no solo fortalece la dimensión de disponibilidad de alimentos mediante la protección de la base productiva, sino que incide positivamente en las demás dimensiones del DHAA y sus escalas de realización, promoviendo la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria a nivel local y nacional.



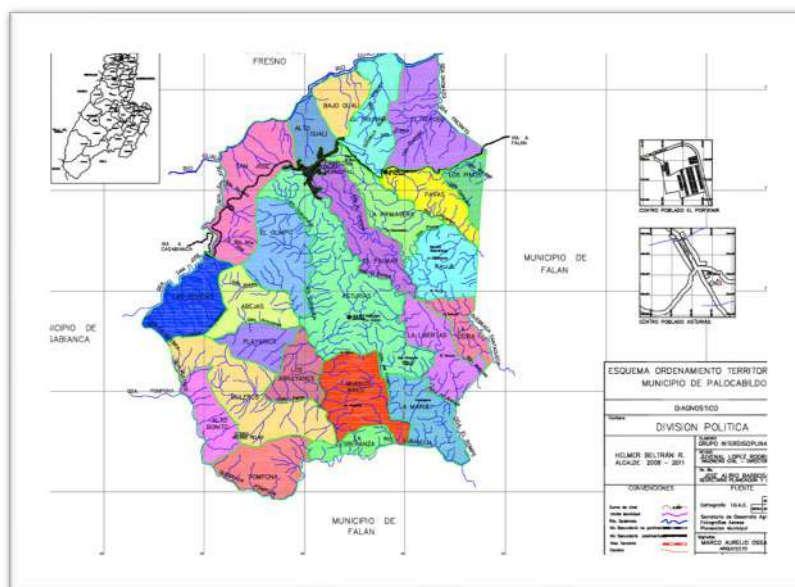
Adicionalmente, la declaratoria y/o expedición de la determinante de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA, en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa - Tolima, permitirá dar cumplimiento a lo dispuesto los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, modificados por los actos legislativos 01 de 2023 y el 01 de 2025 respectivamente.

Por un lado, el artículo 64 eleva al campesinado a la categoría de sujeto de especial protección constitucional. Esta reconfiguración jurídica se fundamenta en su particular y esencial relacionamiento con la tierra, centrado en la producción de alimentos que garantiza la soberanía alimentaria, y se distingue por sus formas específicas de territorialidad campesina, así como por sus condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales. Por otro lado, el artículo 65 garantiza la protección especial del Derecho Humano a la Alimentación, impulsando la creación de condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en todo el territorio nacional, lo cual se materializa a través de la salvaguarda de las áreas productivas estratégicas como las APPA.

## **2.1. Descripción general del territorio**

Los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa se encuentran en la subregión norte occidental del departamento del Tolima y se caracterizan por la siguiente división político-administrativa:

Figura 1. División político-administrativa, Municipio de Palocabildo



Fuente: (Alcaldía de Palocabildo, 2005)

El suelo rural de Palocabildo se subdivide en 24 veredas:

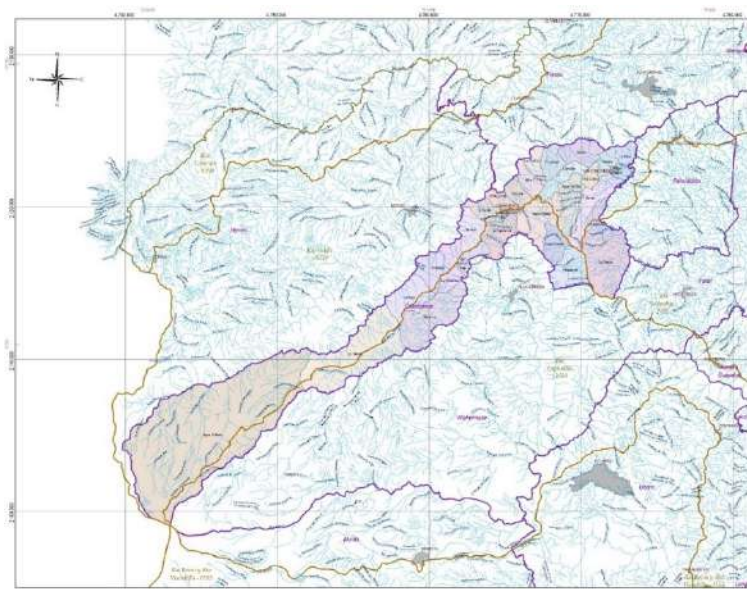
Tabla 1. Veredas, Municipio de Palocabildo

No.	Vereda	Área (ha)	%	No.	Vereda	Área (ha)	%
1	Bajo Gualí	146.63	2.26	13	La María	260.47	4.01
2	Alto Gualí	135.45	2.09	14	La Libertad	259.84	4.00
3	El Reposo	392.34	6.05	15	La Ceiba	132.97	2.05
4	El Triunfo	263.64	4.06	16	Paujil	262.97	4.05
5	San José	411.71	6.34	17	Pavas	209.88	3.23
6	Delicias	267.34	4.12	18	Los Pinos	105.47	1.62
7	Alto Bonito	182.34	2.81	19	La Primavera	231.74	3.27
8	Pompona	259.84	4.00	20	El Palmar	293.36	4.52
9	Muleros	487.97	7.51	21	Asturias	823.59	12.68
10	Los Arrayanes	171.72	2.64	22	El Olimpo	322.97	4.97

No.	Vereda	Área (ha)	%	No.	Vereda	Área (ha)	%
11	Buenos Aires	328.59	5.06	23	Abejas	224.26	3.45
12	La Esperanza	111.09	1.71	24	Playa Rica	152.34	2.35
<b>Total</b>		6.400 ha	100				

Fuente: UPRA a partir de (Alcaldía de Palocabildo, 2005)

Figura 2. División político-administrativa, Municipio de Casabianca



Fuente: (Alcaldía de Casabianca, 2004)

El suelo rural de Casabianca se subdivide en 27 veredas:

Tabla 2. Veredas, Municipio de Casabianca

No.	Vereda	Área (ha)	%
1	Agua Caliente	6449,72	35,6
2	La Meseta	1824,75	10,1
3	La Joya	537,73	3,0
4	Potreros	995,76	5,5
5	Oromanzo	364,78	2,0
6	Cristalina	375,1	2,1



No.	Vereda	Área (ha)	%
7	San Ignacio	216,08	1,2
8	El Cardal	279,33	1,5
9	La Esperanza	451,6	2,5
10	Porfía Linda	167,35	0,9
11	Palmera	329,77	1,8
12	El Coral	217,17	1,2
13	Zulia	232,88	1,3
14	La Graciela	201,72	1,1
15	El Lembo	277,01	1,5
16	Yumba	387,17	2,1
17	Porvenir	171,32	0,9
18	La María	283,45	1,6
19	Llanadas	278,46	1,5
20	San Carlos	137,73	0,8
21	Palma Peñitas	677,22	3,7
22	Agua de Dios	469,5	2,6
23	Recreo	535,71	3,0
24	Hoyo Caliente	322,39	1,8
25	La Armenia	426,23	2,4
26	Peñolcitos	502,52	2,8
27	La Mejora	1011,36	5,6
<b>Total</b>		<b>18.166,38 ha</b>	<b>100 %</b>

Fuente: UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Casabianca, 2004)

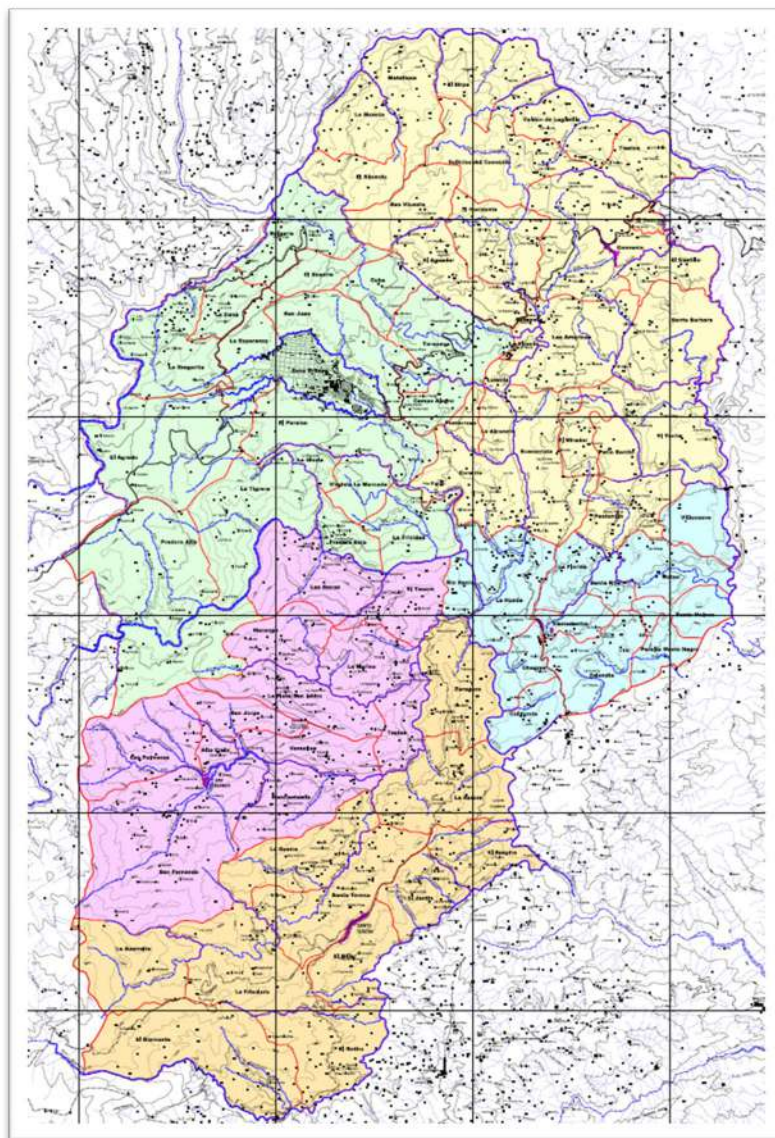
**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)

Figura 3. División político-administrativa, Municipio de Líbano



Fuente: (Alcaldía de Líbano, 2001)

El suelo rural de Líbano se subdivide en 79 veredas:

Tabla 3. Veredas, Municipio de Líbano

No.	Vereda	No.	Vereda	No.	Vereda
1	Las Rosas	28	El Tesoro	54	La Alcancía
2	Sabaneta	29	Patio Bonito	55	El Porvenir



No.	Vereda	No.	Vereda	No.	Vereda
3	El Cipre	30	Pantanillo	56	La Linda
4	Matefique	31	La Frisolera	57	San Jorge
5	Mateo	32	Las Palmas	58	El Toche
6	Zaragoza	33	La Florida	59	Bulgaria
7	El Diamante	34	Campo Alegre	60	La Meseta
8	La Triana	35	Tarapacá	61	El Suspiro
9	Lagunilla	36	Mesopotamia	62	La Gregorita
10	Versalles	37	La Tigrera	63	Delicias
11	Santa Elena	38	La Cuna	64	La Honda
12	Piemorro	39	La Plata	65	La Guaira
13	Coralito	40	El Corazón	66	El Mirador
14	Lutecia	41	Zelandia	67	El Paraíso
15	Pradera Baja	42	Santa Rita	68	California
16	El Horizonte	43	Las Rocas	69	El Castillo
17	La Picota	44	La Marcada	70	San Isidro
18	El Bosque	45	Las Américas	71	El Agrado
19	La América	46	Rio Recio	72	Los Pinos
20	Cuba	47	El Alto de San Juan	73	Tapias
21	Tiestos	48	El Aguador	74	La Polka
22	El Billar	49	El Descanso	75	La Aurora
23	Rosquete	50	Alto el Rosario	76	El Retiro
24	La Elvecia	51	El Jardín	77	Pomarroso
25	Chagres	52	Villa Nueva	78	Santa Rosa
26	Marengo	53	El Sociego	79	La Esperanza
27	Las Palmeras				

Fuente: UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Libano, 1991)

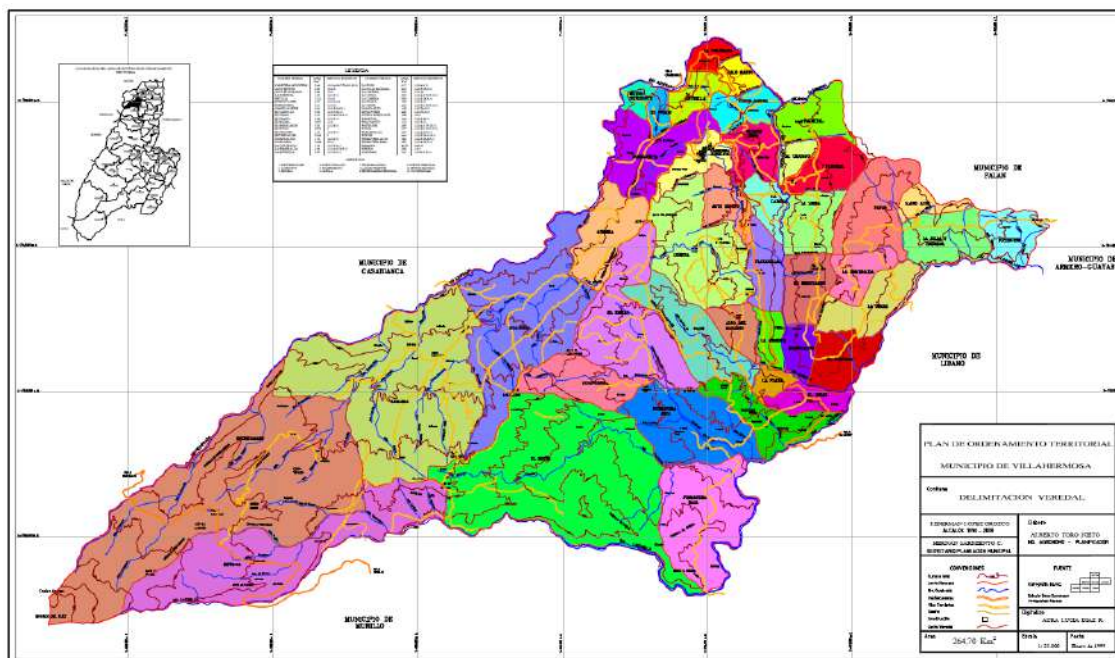
**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)

Figura 4. División político-administrativa, Municipio de Villahermosa



Fuente: (Alcaldía de Villahermosa, 2000)

El suelo rural de Villahermosa se subdivide en 41 veredas:

Tabla 4. Veredas, Municipio de Villahermosa

No.	Vereda	ha	No.	Vereda	ha	No.	Vereda	ha
1	Alto Bonito	269	15	El Rocío	2874	29	Llano Alto	149
2	Alto del Naranjo	248	16	El Triunfo	123	30	Mina Pobre	466
3	La Armenia	169	17	Guadualito	179	31	Nuevo Horizonte	108
4	Bagazal	50	18	Guayabal	1688	32	Palmital	345
5	Betulia	1712	19	La Julia	402	33	Palosanto	122
6	Buenavista	612	20	La Flor	617	34	Patiburrí	309
7	Buenos Aires	297	21	La Linda	363	35	Pavas	657
8	Campo Alegre	254	22	La Colorada	138	36	Platanillal	297
9	Entrevallas	3549	23	La Esmeralda	266	37	Potosí	464
10	El Castillo	358	24	La Estrella	209	38	Primavera	966
11	El Orian	214	25	La Ladera	195	39	Samaria	2653
12	El Prado	106	26	La Playa	109	40	Siberia	508
13	El Raizal	1057	27	La Lorena	993	41	Yarumal	347

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



No.	Vereda	ha	No.	Vereda	ha	No.	Vereda	ha
14	El Resguardo	354	28	La Uribe	443			

Fuente: UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Villahermosa, 2000)

### 2.1.1. Dinámicas demográficas de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa

El presente acápite tiene como objetivo resumir la caracterización de las dinámicas demográficas de los municipios en estudio, las cuales fueron previamente incorporadas en el documento técnico de soporte asociado a la resolución 000352 de 2024, mediante la cual el MADR identificó las ZPPA del Tolima y cuya síntesis constituye un aporte a la justificación para la identificación de las APPA. Para ello, se proporciona un resumen que abarca el tamaño total de la población, su distribución espacial en el territorio, las tendencias de crecimiento poblacional a largo plazo, así como información asociada al componente de reconocimiento étnico.

Tabla 5 Tamaño y distribución poblacional año 2024

Municipio	Población 2024 Total	Población 2024 Urbano	Población 2024 Rural	Porcentaje 2024 Urbano	Porcentaje 2024 Rural
Casabianca	6.436	1.789	4.647	28 %	72 %
Líbano	38.066	24.782	13.284	65 %	35 %
Palocabildo	9.762	3.176	6.586	33 %	67 %
Villahermosa	9.801	3.710	6.091	38 %	62 %
Total	64.065	33.457	30.608	52 %	48 %

Fuente: UPRA 2024 con base en (DANE, 2018)

En la siguiente tabla y figura se presentan la distribución de la población por área a 2035 y el comportamiento de crecimiento para estos años.

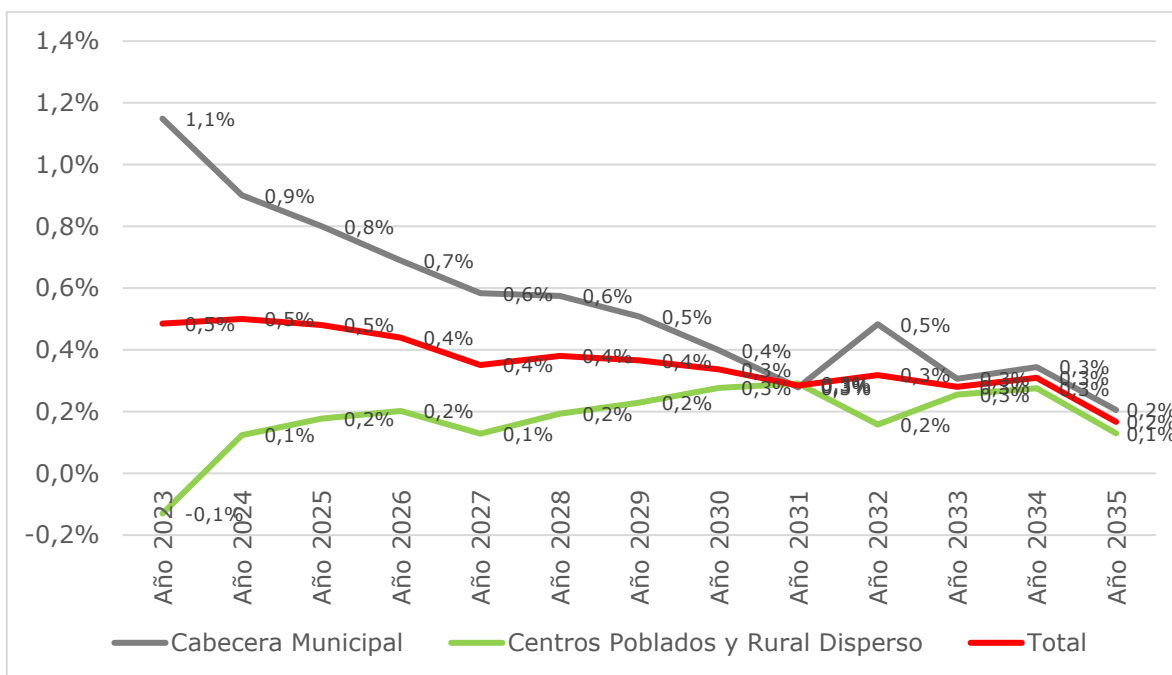


Tabla 6 Población por área en los municipios de estudio 2025-2035

Municipio	Población 2035 Total	Población 2035 Urbano	Población 2035 Rural	Porcentaje 2035 Urbano	Porcentaje 2035 Rural
Casabianca	6.639	1.892	4.747	28 %	72 %
Líbano	39.446	25.971	13.475	66 %	34 %
Palocabildo	10.062	3.353	6.709	33 %	67 %
Villahermosa	10.253	3.948	6.305	39 %	61 %
Total	66.400	35.164	31.236	53 %	47 %

Fuente: UPRA 2024 con base en (DANE, 2018)

Figura 5 Comportamiento del crecimiento poblacional (región) periodo 2024-2035



Fuente: UPRA 2024 con base en (DANE, 2018) (actualización "post-Covid")

Los datos presentados muestran una tendencia decreciente en las zonas urbanas, sin embargo, hacia 2035 este tiende a equipararse con la proyección de la población rural debido al especial aporte de los centros poblados que reciben población que migra desde el sector rural disperso y del sector urbano.



Sin embargo, conforme con la información consignada en las tablas anteriores los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa una tendencia según la cual la proporción entre la población rural y urbana se mantiene estable a 2035, es decir se conserva casi que la misma distribución actual.

Desde los resultados de las características poblacionales del área en estudio a 2035 (región), nos enfrentamos a un territorio donde la población se distribuye de manera equilibrada entre las zonas rurales y las urbanas, siendo la primera aquella que en general por tan solo un punto porcentual cuenta con la mayor parte de población.

Por otro lado, de acuerdo con los datos del DANE, se indica que hay una presencia predominante de población que no se auto reconoce como parte de algún grupo étnico, ya que tan sólo un 0.06 % de la población se autoreconoce como indígena y el 0.11 % como negro.

Figura 6 Autorreconocimiento étnico (Norte del Tolima)



Fuente: UPRA 2024 con base en (DANE, 2018)

Desde los resultados de las características poblacionales de la región en estudio, nos enfrentamos a un territorio donde la población se distribuye de manera equilibrada entre las zonas rurales y las urbanas, siendo la primera aquella que en general por tan solo un punto porcentual cuenta con la mayor parte de población.



Contrariamente al anterior dato, se reconoce que la dinámica poblacional rural dispersa es decreciente, lo cual se relaciona con el aumento de la población de los centros poblados rurales y migraciones leves hacia los cascos urbanos, es decir, no podemos necesariamente inferir un abandono del campo, al contrario, hasta el 2035, la proporción entre población urbana y rural quedará estable por efecto de las migraciones hacia los centros poblados que proceden en primera instancia del suelo rural disperso y en menor medida desde el suelo urbano.

Finalmente, se constató que la población rural es una población mayoritariamente activa desde el punto de vista económico, lo cual, sumado a las anteriores consideraciones, permite inferir que existen condiciones propicias de distribución de la población para la implementación de las APPA.

## **2.2. Importancia producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa**

La producción de alimentos es el factor que permite justificar la identificación de las APPA de manera más tangible, lo cual implica resumir los resultados de los análisis sobre la frontera agrícola, la aptitud de usos para fines agropecuarios y la caracterización de la AC FEC, así como la oferta y demanda de alimentos en el territorio en estudio.

Desde el punto de vista de la extensión de la frontera agrícola (FA), se constató que en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, el 38,22 % del territorio es susceptible de desarrollarse mediante la actividad intensiva agropecuaria de producción de alimentos, toda vez que este valor es el resultado de la concertación de la definición de la frontera agrícola (FA) habilitada para APPA con Cortolima; en ese sentido, la identificación de las APPA en este territorio puede considerarse conveniente en relación al porcentaje que ocupa la FA sobre el total de la extensión del territorio en estudio.

Desde el punto de vista productivo, este territorio ha presentado una alta importancia de cara a la producción de alimentos, lo cual redundará en la conveniencia para la identificación de las APPA de acuerdo con los aspectos siguientes:

---

### **Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

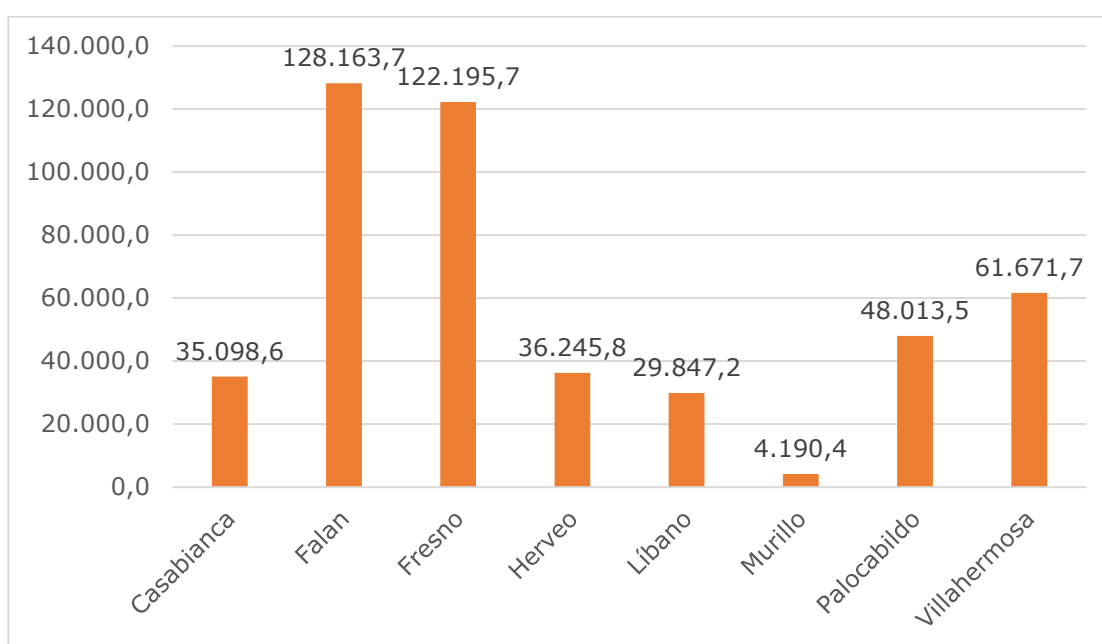
+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



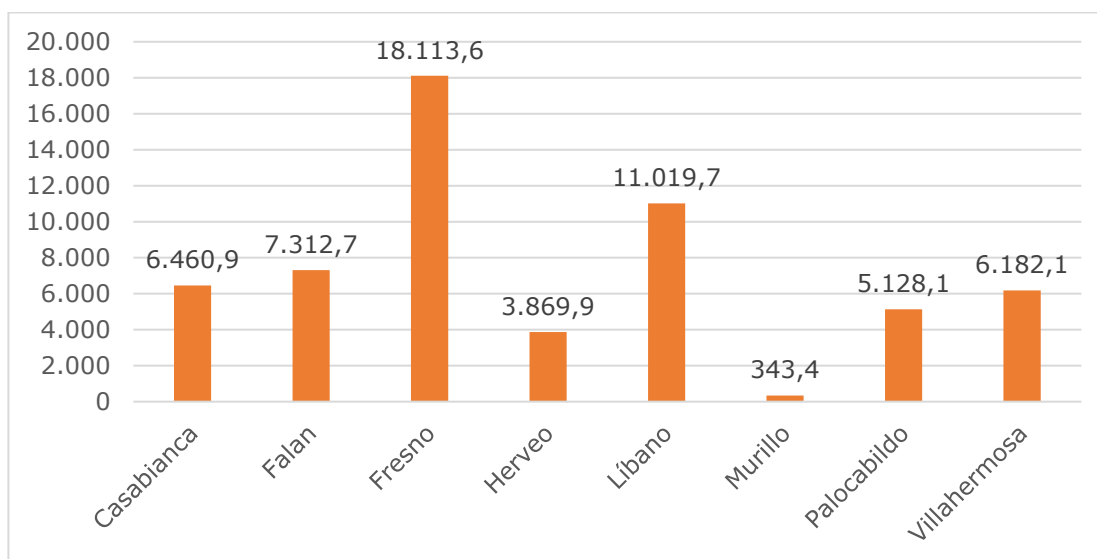
- Aporte considerable en el marco de la producción de alimentos a nivel departamental y nacional, por cuanto, en un territorio cuya área sembrada corresponde a apenas el 0,05 % del área sembrada nacional, se aporta al 0,7 % de la producción en términos de toneladas a nivel nacional y al 23 % de lo producido a nivel departamental en tan solo 8 municipios. A continuación, se resumen los detalles asociados a la oferta y demanda de alimentos:

Figura 7. Producción de alimentos (t) EVA 2023



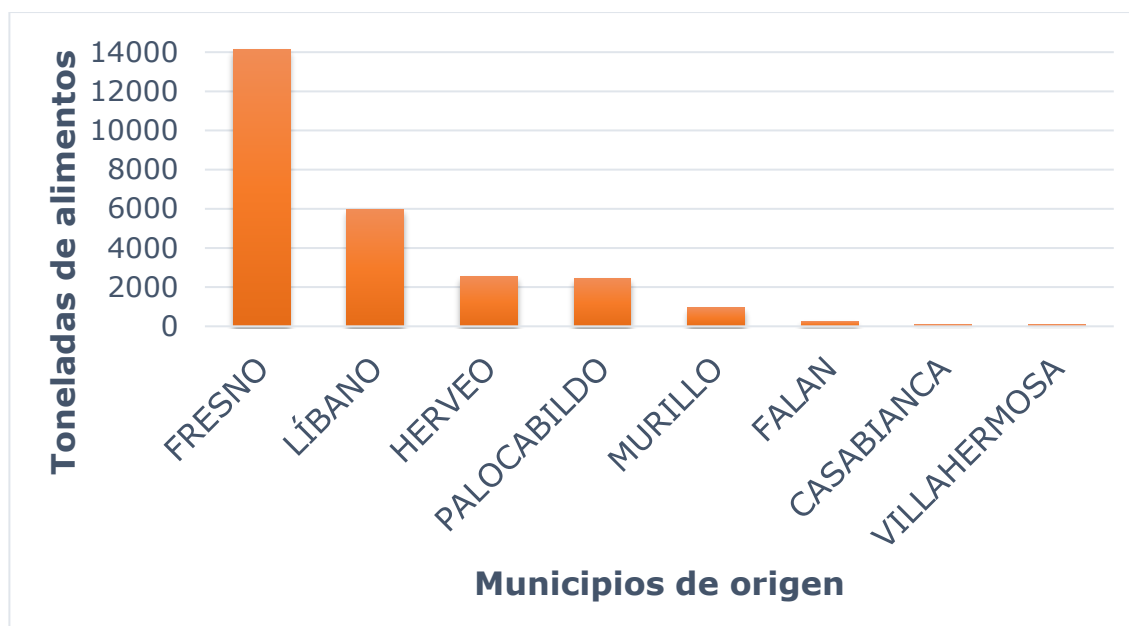
Fuente: Evaluaciones Agropecuarias – EVA, 2023, datos a nivel de la región de los 8 municipios

Figura 8. Área sembrada (ha) EVA 2023



Fuente: Evaluaciones Agropecuarias – EVA, 2023

Figura 9. Demanda de alimentos (t) - EVA 2023



Fuente: SIPSA – DANE; 2024

Nota. Las principales centrales mayoristas que demandan los alimentos en el territorio de estudio son: Bogotá - Corabastos: 50,1 %; Manizales - Galerías: 20,7 %; Ibagué - Plaza La 21: 16,5 %; Otras: 12,7 %.



Si bien la demanda de alimentos ha experimentado desde 2022 (de 58 a 65 alimentos en 2023) unos aumentos en cuanto a la variedad de productos demandados, se observó una reducción sustancial de la cantidad (de 3.839 toneladas mensuales a 2.203) de lo que se entregó por parte de los ocho municipios en las centrales mayoristas principales, lo cual permite ver como la implementación de las APPA puede aportar a la mejora en la atención adecuada de la demanda de alimentos, esto es, operando – por ejemplo - en variables clave que permiten reorientar la producción conforme a la zonificación de aptitud (A1);

- En los municipios de Casabianca, Palocabildo, Villahermosa y Líbano, el 42,34 % del territorio con uso agropecuario tiene la posibilidad de producir alimentos conforme a la zonificación de aptitud (A1), lo cual debe observarse como una oportunidad de mejora de las dinámicas productivas actuales y la posibilidad de incidir principalmente en aspectos como la sostenibilidad de la producción y las mejoras con relación a la demanda, entre otras dimensiones;
- Finalmente, en línea con la tendencia nacional, la ACFEC juega un rol importante en la producción de alimentos (ocupa el 39,82 % del territorio en estudio) y para ello es de fundamental importancia garantizar que dicho tipo de producción se mantenga estable, que el APPA logre vincular mayores cantidades de estos tipos de productores que actualmente están desvinculados del mercado, buscando, mediante la identificación de las APPA, afrontar retos asociados a las dinámicas de cambio de uso del suelo agropecuario.

### **2.3. Ordenamiento social de la propiedad**

Mediante la caracterización del territorio desde el punto de vista del ordenamiento social de la propiedad, se busca identificar dinámicas territoriales asociadas a la producción agropecuaria que den cuenta de las formas con las cuales el territorio se organiza alrededor del sector agropecuario, como lo son los procesos de distribución predial, el fraccionamiento con relación a la UAF y la ACFEC y como esto se relaciona con el mercado de tierras. Las anteriores permiten, además, observar procesos de



cambio de uso del suelo en relación con el fraccionamiento y el precio de la tierra, es decir, brindan elementos para poder ahondar el conocimiento del territorio sobre las formas de ocupación del suelo rural y definir, ya en la etapa implementación de las APPA, lineamientos para reorientar aquellas que puedan identificarse como prácticas insostenibles de uso del suelo rural con fines agropecuarios.

Mediante el estudio de la distribución predial, la UAF y el mercado de tierras, se refuerzan algunos argumentos que buscan identificar oportunidades y/o limitaciones para garantizar una efectiva implementación de las APPA en los ocho municipios del Tolima.

Desde el punto de vista de la destinación predial, se refuerza el argumento según el cual los ocho municipios en estudio tienen una vocación principalmente agropecuaria (destino económico del 95,95 % sobre el número total de predios). Por su parte, en lo que concierne la distribución de la tierra, se reconoce que 13,48 % del área de los predios rurales acoge el 80 % de los propietarios identificados (MADR, 2024). Adicionalmente, el tamaño de los predios de dichos poseedores se encuentra principalmente en un rango de tamaño entre 1 y 2,50 ha, habiendo en menor medida microfundios, menor de 1 ha, y predios entre 3 y 10 ha. Lo anterior, permite reconocer una dinámica de fraccionamiento que constituye un reto en la implementación de las APPA de cara posibles dinámicas de cambio de usos de estos, debido a que la producción agropecuaria en tierras de tamaño tan reducido no es óptima y en este caso, la declaratoria puede contribuir positivamente en revertir esas dinámicas en pro de la protección del DHAA. Sin embargo, es necesario contrastar esta lectura con otro dato, es decir, las zonas con mayor fraccionamiento predial coinciden en gran medida con la ubicación de las unidades de producción agropecuaria de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria, que efectivamente son objeto de incorporación a la APPA en el entendimiento que en Colombia el 70 % de la producción de alimentos se basa sobre los clústeres de AC FEC.

Ahora, bien, con relación a la UAF, el fraccionamiento predial muestra que el 73,80 % de los predios tiene un tamaño menor al rango inferior permitido por la UAF, lo cual



plantea los siguientes retos para que dichas tierras vuelvan a garantizar el sustento mínimo a quienes las explotan, y; la imposibilidad de acceso a créditos para el desarrollo agropecuario a quienes las posean o tengan seguridad jurídica en la tenencia.

Desde el punto de vista del mercado de tierras, se ha observado que, según los rangos de valor potencial identificados, predominan las tierras con relacionadas principalmente con pendientes fuertes, las cuales tienden a ser menos atractivas, pero esto no tiene una relación directa con la capacidad productiva, la cual, al contrario, para ciertos tipos de cultivos, estas condiciones son benéficas. De acuerdo con lo anterior, se ha observado que la mayoría de los predios, acerca del 38 % del área incluida en el mercado de tierras, se caracteriza por un rango de precios entre 10 y 20 millones de pesos por hectárea. El estudio de mercado de tierra ha corroborado además la existencia de una dinámica, de sustitución de usos, todavía incipiente y concentrada principalmente en los municipios de Murillo y Líbano como efecto del turismo, toda vez que se encontró en estos municipios se reconoce una concentración de predios de menor tamaño y muy alto precio, como efecto de procesos de suburbanización. Sin embargo, este proceso hace parte de las decisiones de ordenamiento de las entidades territoriales. En otros casos, los predios de mayor valor se encuentran en tierras donde la producción de alimentos tiene la posibilidad de implementar técnicas mecanizadas, tal y como sucede en pequeñas porciones de territorio en el municipio de Falan en proximidad del río Magdalena.

Hay también que aclarar que los rangos de mayor precio tienden a coincidir con mayores porcentajes de informalidad de la tierra, debido principalmente a aspectos culturales y a los actores que transan la tierra; paradójicamente los predios con rango de precio inferior coinciden en gran parte con tierras tituladas.

#### **2.4. Fundamentación de la necesidad y pertinencia del APPA**

Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política son pilares normativos que subrayan la crucial conexión entre la protección de los suelos y el derecho a la alimentación, marcando la pauta para identificar y priorizar las áreas que merecen ser protegidas.



En este sentido y como parte importante de la justificación del presente proceso, es menester señalar algunos indicadores que demuestran la necesidad de declaratoria y puesta en marcha de un área de protección para la producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

En primera instancia es importante resaltar que la producción de alimentos en la región del norte del Tolima desempeña un papel estratégico en la seguridad alimentaria y el desarrollo territorial agropecuario. Su importancia se fundamenta en factores como la oferta productiva y por su arraigo a la producción en los diferentes usos agrícolas y pecuarios. Adicionalmente cabe aclarar que la región en la que se encuentran los municipios objeto de estudio, presenta niveles de seguridad alimentaria por debajo del promedio departamental, lo cual reitera la importancia de proteger áreas en estos municipios en aras de contribuir a los desafíos del DHAA a nivel nacional.

En este mismo sentido y de acuerdo con (DANE, 2024) se identifica que en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano para el año 2022, respectivamente el 33 %, 24,6 %, 18,7 % y 16,8 % de los hogares disminuyeron la calidad, variedad y cantidad de alimentos a los que accedieron al menos una vez durante los últimos 12 meses. Este promedio en el caso de Palocabildo supera la media departamental (27,4 %) y subregional (25,3 %) mientras que los demás municipios se mantienen abundantemente debajo de dichas medias.

No obstante, aún no se logra el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 relacionado con “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. Esto refleja la necesidad de realizar acciones que fortalezcan la producción de alimentos y por ende la disponibilidad, accesibilidad y adecuación con el fin de avanzar con la garantía del derecho humano a la alimentación.

Asimismo, y en línea con lo expuesto, el análisis del destino económico de los predios rurales en la región arroja una cifra elocuente. Según información del (IGAC, 2020)



el 95,94 % del área total se dedica a actividades agropecuarias. Este dato robustece la consideración de esta región como zona priorizada para la producción de alimentos.

La informalidad en la tenencia de la tierra caracteriza más del 46 % de los predios de la región, lo cual dificulta el acceso a servicios y mejoras productivas, afectando la disponibilidad de alimentos y la seguridad alimentaria de las familias. Ante esto, las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) se presentan como una estrategia clave para resolver estos problemas, impulsar el desarrollo rural y fomentar el crecimiento productivo y económico mediante la regularización de la tierra.

A partir de lo anterior, se concluye que la declaratoria de las APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano se configura en una estrategia fundamental para blindar la seguridad alimentaria a nivel local, regional y nacional. Su implementación permitirá potenciar el desarrollo sostenible, garantizar la permanencia de la producción agropecuaria y contribuir a la estabilidad económica y al desarrollo del territorio.



### **3. Análisis del ordenamiento y desarrollo territorial y su incidencia en la identificación del Área de Protección para la Producción de Alimentos**

Las APPA hacen parte de las determinantes del ordenamiento territorial del segundo nivel de prevalencia de acuerdo con lo que establece el artículo 10 de la Ley 388 de 1997; por su parte, el parágrafo primero de la norma en cita aclara que deben existir en el ejercicio de los procesos de ordenamiento territorial, mecanismos de coordinación entre las determinantes, en aplicación del orden de prevalencia y en aras de garantizar de manera armónica los objetivos de estas.

Adicionalmente, la identificación de las APPA se desarrolla en territorios que cuentan con dinámicas propias de ocupación del suelo, reglamentadas por los instrumentos de ordenamiento territorial o que son el fruto de derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas, así como situaciones de hecho asociadas en algunos casos a asentamiento precarios que deben tenerse en cuenta de manera particular, según cada caso, en el proceso de identificación de las APPA.

Es por lo anterior, que el presente capítulo desarrolla los análisis de las determinantes de ordenamiento territorial, los planes de ordenamiento territorial y sus procesos de revisión, así como las actividades y procesos de transformación del suelo rural en aras de identificar las APPA acordes con el territorio.

En ese sentido, el ejercicio de análisis para la definición de los criterios de armonización de las otras determinantes, otros procesos de ocupación del territorio con el APPA, se concreta en la identificación de las áreas de los elementos mencionados que son objeto de exclusión desde la frontera agrícola, así como de los lineamientos de coexistencia.



### 3.1. Nivel 1 Determinantes ambientales

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022) se han definido unas determinantes ambientales para tener en cuenta en el ordenamiento territorial como normas de superior jerarquía para la elaboración, adopción y ajustes de los Planes de ordenamiento territorial–POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial–PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial–EOT.

Bajo este contexto se definen las determinantes como los "*Términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial*". Dentro de las características que se les atribuyen a las determinantes según el Ministerio de Ambiente (2022), se encuentran:

"(...)

- *Son todas aquellas normas, lineamientos, directrices y pronunciamientos de carácter general emanados por las autoridades ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR, PNN de Colombia, autoridades ambientales urbanas).*
- *Cuentan con vida jurídica propia.*
- *Constituyen normas de superior jerarquía y obligatorio cumplimiento.*
- *Presentan diferentes niveles de restricción o condicionamiento a los usos del suelo.*
- *Permiten la gestión integral del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en los procesos de ordenamiento territorial.*
- *Derivan de instrumentos de gestión ambiental y de planes de manejo.*
- *Proviene de regulaciones que reglamentan actividades que deterioran el ambiente de manera directa o indirecta.*



- *Contribuyen al cumplimiento de los estándares de calidad para un ambiente sano.*
- *Proviene de medidas de prevención, mitigación, compensación y corrección de aspectos e impactos ambientales.*
- *Contribuyen a la construcción de territorios seguros a partir de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres.*
- *Contribuyen a la gestión de los efectos generados por la variabilidad y el cambio climático”.*

Las determinantes ambientales se agrupan por ejes temáticos y afines entre sí, de la siguiente manera: determinantes del medio natural, determinantes del medio transformado, determinantes de la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, y por último las determinantes relacionadas con densidades de ocupación del suelo rural.

A continuación, se describen las determinantes ambientales analizadas en coordinación con la autoridad ambiental – CORTOLIMA celebradas en más de siete mesas técnicas (realizadas entre el 2024 y 2025) en aplicación del principio de coordinación y en aras de definir la frontera agrícola. Es importante mencionar que las áreas definidas como de *conservación y protección de los recursos naturales* definidas por los POT también hace parte de estas determinantes del nivel I, sin embargo, su análisis se realizará más adelante en el abordaje del correspondiente instrumento de ordenamiento territorial.

### **3.1.1. Identificación de las determinantes ambientales analizadas para la región “corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima”**

Mediante la resolución 2440 de 2022, CORTOLIMA adoptó las determinantes ambientales para su jurisdicción, las cuales fueron analizadas de manera circunscrita a los 8 municipios del norte del Tolima, conforme con lo resumido en la tabla siguiente:



Tabla 7. Determinantes ambientales analizadas para los municipios priorizados para la identificación de APPA del Departamento de Tolima

Determinante Ambiental	Categoría	Nombre	Acto Administrativo	Municipio(s)
SINAP-PNN	Reservas Forestales Protectoras Regionales	Cerrobravo	Acuerdo 012 del 11/03/2013 CORTOLIMA	Murillo
		El Contento las Palmas	Acuerdo 024 del 12/09/2006 CORTOLIMA	Palocabildo
		El Raizal Mesalina y la Gironda el Silencio	Acuerdo 013 del 09/10/2023 CORTOLIMA	Villahermosa
		El Retiro, la CORTOLIMAcada, el Mantel la Mesa la Meseta y la Isla el Durazno	Acuerdo 014 del 08/08/2000 CORTOLIMA	Villahermosa
		El Toro	Acuerdo 05 del 13/04/1999 CORTOLIMA	Murillo
		La Copa la Copita San José	Acuerdo 05 del 13/04/1999 CORTOLIMA	Villahermosa
		La Esperanza	Acuerdo 05 del 13/04/1999 CORTOLIMA	Villahermosa
		La Pradera	Acuerdo 013 del 09/10/2023 CORTOLIMA	Murillo
	Parque Nacional Natural	Los Nevados	Acuerdo 15 INDERENA 28/03/1973 Diario Of Res052 /2007 Res 0393 14/09/2017 MADS_PNNC Res 148 30/04/1974 MADR PM 2007 - 2012 PM 2017 - 2023	Cabianca, Herveo, Murillo, y Villahermosa
	Reserva Natural de la Sociedad Civil	La María	Resolución 145 del 21/11/2014 PNN Por el cual se registra	Líbano
		Ranita Dorada	Resolución 190 del 21/12/2015 PNN Por el cual se registra	Falan
		Río Nevado	Resolución 122 del 30/11/2020 PNN Por el cual se registra	Murillo
	Derivadas de Instrumentos de Planificación	Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica - POMCA	2125-01 Río Recio y Río Venadillo - NSS	Resolución 4531 del 20/12/2019 (CORTOLIMA)
2125-02 Río Lagunilla - NSS			Acuerdo 001 de 6 de agosto de 2010 CORTOLIMA)	Líbano y Villahermosa
2301 Río Gualí			Acuerdo 017 del 12 de diciembre de 2014 CORTOLIMA	Herveo, Cabianca y Fresno
2302 Río Guarinó			Resolución 2017-3724 (26/12/2017) CORPOCALDAS Resolución 4277 (21/12/2017) CORTOLIMA	Herveo y Fresno

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Determinante Ambiental	Categoría	Nombre	Acto Administrativo	Municipio(s)
		2125-03 Río Lagunilla - NN Sabandija (Instrumento sin adopción)	<b>NO ADOPTADO</b>	Falan, Palocabildo y Cabianca
	Plan de ordenamiento forestal (POF)	La Corporación Indicó que no hace parte del Documento Técnico de Determinantes Ambientales, no cuenta con zonificación ni sustento técnico, por lo que se excluye esta figura en los análisis	La AA indica que no tiene sustento técnico ni jurídico para que se incluya en los análisis	Cabianca, Falan, Fresno, Herveo, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa
Áreas de especial importancia y ecosistemas estratégicos	Páramos	Complejo de Páramos los Nevados	Resolución No. 1987 de noviembre 30 de 2016 Resolución No. 1987 de noviembre 30 de 2016. Acuerdo 004 del 3 de mayo de 2023 (CARDER, CORPOCALDAS, CORTOLIMA, CRQ y PNN)	Cabianca, Herveo, Murillo, Villahermosa
	RAMSAR	Laguna Otún	Decreto 250 de 14 de febrero de 2017 MADS	Murillo, Herveo, Villahermosa
	Humedal	Turbera Alfombrales	Resolución 206 del 27 de enero de 2017 Plan de manejo.	Murillo
Reservas forestales de Ley 2da de 1959	Reserva Forestal	Reserva Forestal Central	Resolución 1922 de 2013 (diciembre 27) MADS	Herveo
Estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica	AICORTOLIMA	Cuenca del Río Jiménez	Decreto 2372 de 2010, Artículo 28, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: Decreto Reglamentario 1076 de 2015.	Falan
		Finca Paraguay		Murillo
		Vereda el Llano		Líbano
Otras áreas de conservación fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Para la protección del recurso hídrico. Para la protección de la biodiversidad.	Predios de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos.	Artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por la Ley 2320 de 2023 Art. 3	Cabianca, Falan, Líbano, Murillo, Palocabildo y Villahermosa

Fuente: CORTOLIMA (2025)

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Los condicionamientos que las anteriores figuras establecen sobre las determinantes de jerarquía inferior y los instrumentos de ordenamiento territorial constituyen la base para la definición de las áreas habilitadas para APPA conforme con las normas que la autoridad ha definido para cada figura ambiental.

En este sentido, como resultado de los análisis de la información ambiental se identificó lo siguiente:

**Tabla 8. Interpretación de las figuras ambientales al interior de la Frontera Agrícola.**

Descripción	Interpretación al interior de la frontera agrícola
Zonificaciones de las figuras ambientales que prohíben el desarrollo de actividades agropecuarias	Se restringe de la frontera agrícola.
Zonificaciones de las figuras ambientales que restringen la producción de alimentos	Permiten actividades agropecuarias diferentes a la producción de alimentos y otras actividades de uso sostenible, por ejemplo, el aprovechamiento de recursos no maderables del bosque o actividades forestales comerciales. No se habilitan para APPA.
Zonificaciones de las figuras ambientales que permiten la producción de alimentos.	Condicionan la frontera agrícola y se habilitan para APPA.

*Fuente:* UPRA (2025)

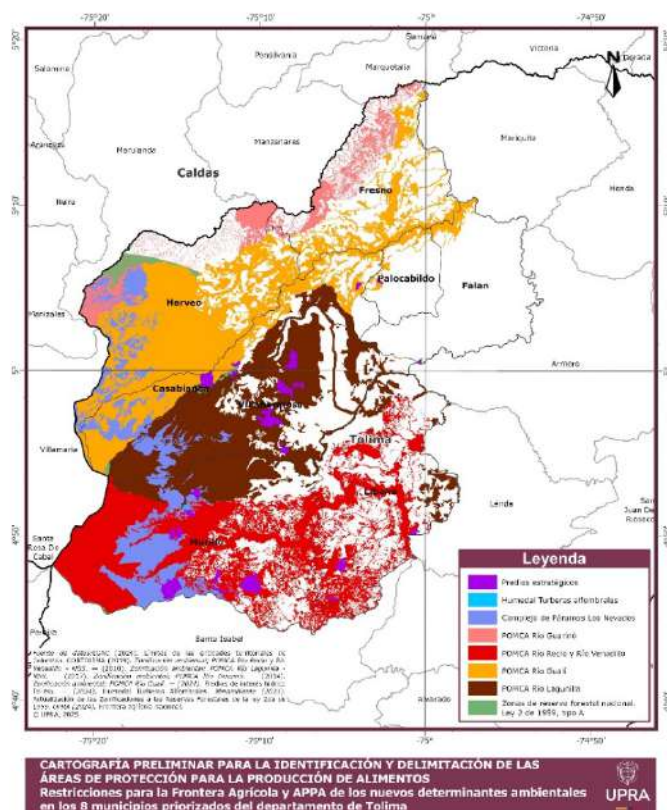
### **3.1.2. Análisis de las determinantes ambientales para la región “corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima”**

La calificación de las diferentes figuras ambientales identificadas en el anterior apartado constituye el resultado de la articulación con CORTOLIMA para definir las que restringen el desarrollo de actividades agropecuarias y las que las permiten, traduciéndose finalmente en figuras que habilitan la frontera agrícola condicionada para la identificación de las APPA.

A continuación, se resume el resultado de la calificación de las figuras ambientales<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> Los detalles de los análisis de calificación de las figuras ambientales entre la UPRA y CORTOLIMA está detallado en el anexo 1 del presente documento.

Figura 10. Zonificaciones de las figuras ambientales que restringen el desarrollo de actividades agropecuarias, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental.



Nota: Hay capas que se superponen total o parcialmente entre sí  
 Fuente: UPRA (2025) a partir de zonificaciones de CORTOLIMA

Tabla 9. Figuras ambientales que restringen el desarrollo de actividades agropecuarias, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental.

Figura	Nombre	Zona	Subzona	Descripción	Área (ha)
POMCA	2125-01 Río Recio y Río Venadillo - NSS	Áreas Protegidas	Áreas de SINAP	RFP: Reserva Forestal Protectora	789,06
				PNN: Parque Nacional Natural	8.110,18
		Áreas de protección	Áreas complementarias para la conservación	Ley 2da: Categoría A y Previa Decisión de Ordenamiento	2.494,54
				Suelos de protección Predios del 1%: Áreas de interés para acueductos municipales –Artículo 111, Ley 99 de 1993. (P1%).	268,09
	Áreas de importancia ambiental	Otras subzonas de importancia ambiental identificadas de interés	1.352,94		



Figura	Nombre	Zona	Subzona	Descripción	Área (ha)	
				para la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en la cuenca: Faja Forestal Protectora (FFP).	623,25	
				Otras subzonas de importancia ambiental identificadas de interés para la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en la cuenca: Áreas para la conservación y/o recuperación de la naturaleza, recreación (CRE)		
				Otras subzonas de importancia ambiental identificadas de interés para la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en la cuenca: Vegetación Natural (VN).		8.655,23
				Páramo (PR)		6.901,61
				CA: Cuerpos de Agua		175,26
			Protección por Amenazas naturales	CRE AMEN: Protección por amenaza natural (alta y muy alta)	7.574,86	
			Áreas de restauración	Áreas de Restauración ecológica	Res E: Restauración ecológica	38,66
			Áreas para la producción agrícola, ganadera y uso sostenible de los recursos naturales.	Áreas Agrosilvopastoriles: Se pueden desarrollar actividades agrícolas, pecuarias y forestales de manera independiente o combinada	FPR: Sistemas forestales protectores	781,37
			Áreas urbanas	Áreas urbanas municipales y distritales	ZU: Zonas Urbanas	344,13
			POMCA	2125-02 Río Lagunilla - NSS	Áreas de especial significancia ambiental	Sistemas de Parque Nacionales
ZRN: Zona de Recuperación Natural	96,00					
ZP: Zona Primitiva Intangible	2.474,54					
Zona de Influencia del Parque Nacional Natural los Nevados	conser: Conservación	2.261,24				
	pres: Preservación	1.791,61				
	recu: Recuperación	2.486,65				
	reser: Reserva	196,50				
Páramos	par-conserv: Conservación	578,55				
	par-restaur: Protección	2.213,86				
Tierras para la conservación como reserva	ppc: Predios para la Conservación	623,24				
	bpt: Bosques Protectores	6.379,31				

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Figura	Nombre	Zona	Subzona	Descripción	Área (ha)		
				bff: Áreas Propuesta para la conservación de la Biodiversidad alto número de especies en fauna y flora	151,94		
				mig-en: Áreas Propuesta para la conservación de la Biodiversidad especies migratorias -endémicas	757,03		
				fp: Tierras con aptitud forestal protector: suelos frágiles, muy susceptibles al deterioro	1.208,65		
				ahr: Abastecimiento Hídrico Rural	874,34		
				ahu: Abastecimiento Hídrico Urbano y Centros Poblados	238,19		
		Áreas de recuperación y/o protección ambiental	Tierras Degradadas	rec-fue: Control de degradación y/o recuperación por proceso de erosión fuerte	430,61		
				rec-ser: Control de degradación y/o recuperación por proceso de erosión severa	372,52		
				Tierras de alta fragilidad ambiental	co-bf: Consolidación Bosques Fragmentados	736,89	
					re: Restauración Ecológica	368,69	
		Áreas de Protección	Tierras de protección por amenazas naturales altas	pro-rm: Amenaza por Susceptibilidad alta a Remoción en Masa	4.555,51		
				pro - ava: Amenaza volcánica alta	2.467,91		
		Áreas urbanas	Municipales y Distritales	ZU: - Zona Urbana: Cabeceras municipales y centros poblados	132,81		
		POMCA	2301 Río Gualí	Áreas Protegidas	Áreas de SINAP	Predios adquiridos por la Corporación Art.111	22,40
						Sistemas de parque nacionales: Parque Nacional Natural los Nevados	1.462,38
				Áreas de Protección	Áreas complementarias para la conservación	Áreas de Páramo	10.521,80
Área de Reserva forestal central - A	9.999,28						
Áreas de especial significancia ambiental de los instrumentos de ordenación	1.750,69						
Predios adquiridos por la Corporación	175,89						
Áreas de importancia ambiental	Ronda de ríos					3.546,16	
Amenazas naturales Altas	Avenidas torrenciales, remoción en masa, flujos torrenciales.					6.061,16	

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Figura	Nombre	Zona	Subzona	Descripción	Área (ha)		
		Áreas de restauración	Áreas de rehabilitación	Áreas de rehabilitación	1.962,73		
			Restauración ecológica	Restauración ecológica	396,78		
		Áreas para la producción agrícola, ganadera y uso sostenible de los recursos naturales	Áreas Agrosilvopastoriles	Sistema forestal protector	1.087,24		
		Áreas urbanas	Municipales y Distritales	Zonas Urbanas y centros poblados	252,72		
POMCA	2302 Río Guarinó	Áreas de conservación y protección ambiental: Áreas de Protección	AIA: Áreas de importancia ambiental	Áreas de importancia ambiental	1.188,53		
				Complejo Páramo Los Nevados	1.913,06		
				Rondas Hídricas	1.959,79		
				Microcuencas de abastecimiento de acueductos veredales	43,15		
		Áreas de restauración	Amenazas naturales	Zonas delimitadas como de amenaza alta por movimientos en masa, inundaciones, avenidas torrenciales, e incendios forestales	2.110,36		
				Rehabilitación	Rehabilitación	154,96	
				Restauración ecológica	Restauración ecológica para la conservación	680,81	
Áreas urbanas	Áreas urbanas, Municipales y Distritales	Áreas a que se refiere el artículo 31 de la Ley 388 de 1997.	6,73				
Páramos	Los Nevados	Zona prioritaria para la restauración ecológica (2a y 2b)	2Aa. Áreas que actualmente no se encuentran bajo uso agropecuario pero que pudieron ser objeto de alteraciones de origen natural u antrópico	N.A.	2,37		
			2Ab. Áreas que han sido afectadas por movimientos de remoción en masa, incendios de cobertura vegetal, invasión biológica o fenómenos hidrometeorológicos	N.A.	222,55		
		Zona prioritaria para su preservación (3A Y 3B)	3Aa. Zonas de alta importancia ambiental o fragilidad ecológica	N.A.	39,90		
			3Ab. Zonas de especial importancia para la provisión de servicios ecosistémicos	N.A.	12.126,04		
		Humedal	Turbera Alfombrales	Cuerpos de Agua	N.A.	N.A.	22,26
		Reserva Forestal Central	Ley 2ª de 1959	Tipo A	N.A.	N.A.	41.334,52
Previa Decisión de Ordenamiento	N.A.			N.A.	12.938,41		

### Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

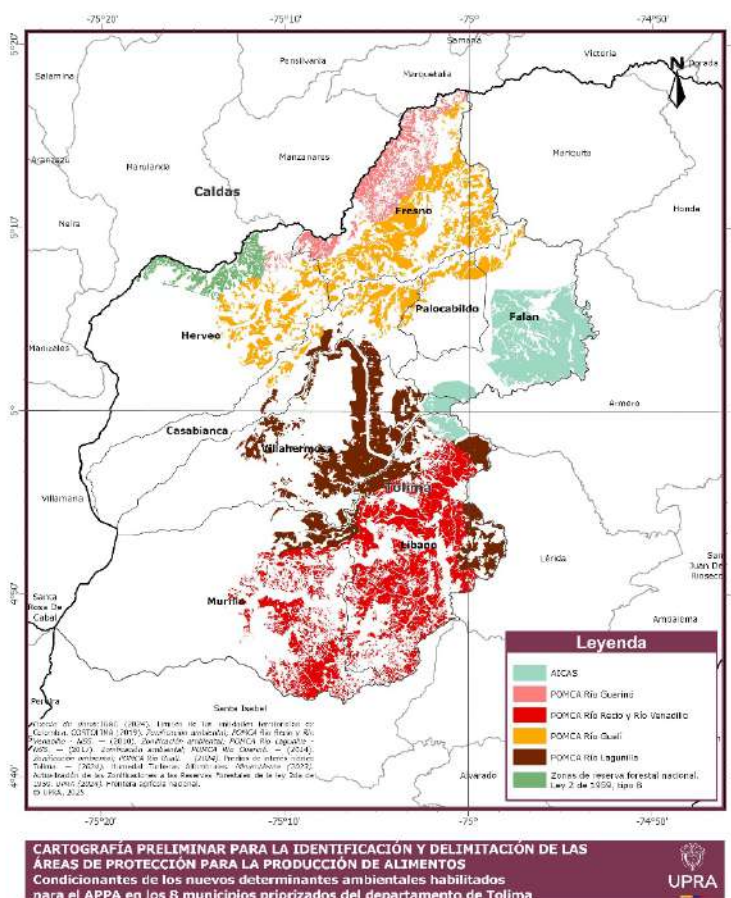
[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)

Figura	Nombre	Zona	Subzona	Descripción	Área (ha)
Predios Estratégicos	Predios adquiridos en el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por la Ley 2320 de 2023 Art. 3.		N.A.	N.A.	2.497,33

Fuente: UPRA (2025) a partir de zonificaciones de CORTOLIMA

Adicionalmente, se deben tener en cuenta las restricciones legales identificadas en la Frontera Agrícola Nacional versión 2024 detalladas en el capítulo correspondiente.

Figura 11. Zonificaciones de las figuras ambientales que permiten la producción de alimentos y se habilitan para APPA al interior de la frontera agrícola condicionada, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental.



Nota: Hay capas que se superponen total o parcialmente entre sí  
Fuente: UPRA (2025) a partir de zonificaciones de CORTOLIMA



Tabla 10. Figuras ambientales que permiten la producción de alimentos y se habilitan para APPA al interior de la frontera agrícola condicionada, de acuerdo con las disposiciones de la Autoridad Ambiental

Figura	Nombre	Zona	Subzona	Descripción	Área (ha)
POMCA	2125-01 Río Recio y Río Venadillo - NSS	Áreas de protección	Áreas complementarias para la conservación	De carácter Internacional: Áreas importantes para la conservación de las aves AICAS (AICAS)	5,16
		Áreas para la producción agrícola, ganadera y uso sostenible de los recursos naturales.	Áreas Agrícolas	CPI: Cultivos permanentes intensivos	241,57
				CPS: Cultivos permanentes semi-intensivos	42,60
				CTI: Cultivos transitorios intensivos	329,44
				AGS: Sistemas Agrosilvícolas	2.477,82
			Áreas Agrosilvopastoriles	ASP: Sistemas Agrosilvopastoriles	8.465,79
				PEX: Pastoreo extensivo	170,83
				PIN: Pastoreo intensivo	2.704,26
Áreas de restauración para uso múltiple	Áreas de recuperación para uso múltiple.	Res Um: Recuperación para el uso múltiple	3.243,52		
POMCA	2125-02 Río Lagunilla - NSS	Áreas de producción económica	Tierra para uso agrícola	pp: Tierras para cultivos transitorios	1.330,94
				cn: Tierra para cultivos semipermanentes o permanentes	268,67
			Tierras para uso Agroforestal	cfplf: Cafe en asocio Plátano- Forestales	11.470,30
			Tierras para uso silvopastoril	pscf: Ganadería doble propósito en clima frío	2.805,80
POMCA	2301 Río Gualí	Áreas de Protección	Áreas complementarias para la conservación	Área de Reserva forestal central - B	291,84
		Áreas para la producción agrícola, ganadera y uso sostenible de los recursos naturales	Áreas Agrícolas	Áreas de pastoreo extensivo	117,77
				Áreas de pastoreo extensivo/ Áreas agrosilvícolas/ Áreas silvopastoriles	15,50
				Áreas de pastoreo intensivo	2.090,67
				Áreas de pastoreo semi intensivo	1.976,55
			Áreas Agrosilvopastoriles	Área silvopastoril	167,32
			Áreas agroforestales	Áreas agroforestales	0,99
				Áreas agroforestales / Áreas silvopastoriles	192,47
				Áreas agrosilvícolas	6.632,86
				Áreas agrosilvícolas / Áreas agroforestales	302,08
Áreas silvopastoriles	9,81				
Cultivos permanentes intensivos	10,92				

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Figura	Nombre	Zona	Subzona	Descripción	Área (ha)
				Cultivos permanentes semi intensivos	72,26
		Áreas de restauración para uso múltiple	Áreas de recuperación para uso múltiple.	Áreas de recuperación para uso múltiple	1.301,40
POMCA	2307 Río Guarinó	Áreas para la producción agrícola, ganadera y uso sostenible de los recursos naturales	Áreas Agrícolas:	Son áreas que pueden tener cualquiera de los siguientes usos, definidos por las categorías de capacidad 1 a 3: Cultivos transitorios semi intensivos, Cultivos permanentes intensivos, Cultivos semi intensivos	1.456,01
			Áreas Agrosilvopastoriles / Agroforestales	Donde Se pueden desarrollar actividades agrícolas, pecuarias y forestales de manera independiente o combinada.	98,67
		Áreas de restauración para uso múltiple	Áreas de recuperación para uso múltiple.	Recuperación para el uso múltiple	2.349,66
Reserva Forestal Central	Ley 2ª de 1959	Tipo B	N.A.	N.A.	3.941,97
AICAS	Cuenca del Río Jiménez	N.A.	N.A.	N.A.	8.773,39
AICAS	Finca Paraguay	N.A.	N.A.	N.A.	3.159,99
AICAS	Vereda el Llano	N.A.	N.A.	N.A.	2.147,60

*Fuente:* UPRA (2025) a partir de zonificaciones de CORTOLIMA

Este análisis plantea la necesidad de definir el manejo diferenciado en estas áreas condicionadas que ingresan a APPA de acuerdo con lo establecido en los instrumentos de planificación de CORTOLIMA y con criterios de uso sostenible para la producción de alimentos que generen el menor impacto negativo a estos ecosistemas.

### 3.2. Frontera agrícola

La frontera agrícola y la frontera agrícola condicionada son el criterio de entrada para la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, APPA con base en las determinantes de ordenamiento territorial ambiental o de nivel I del territorio. A continuación, se presenta la frontera agrícola condicionada y no condicionada para el territorio en estudio; los detalles municipales de la frontera

---

#### **Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

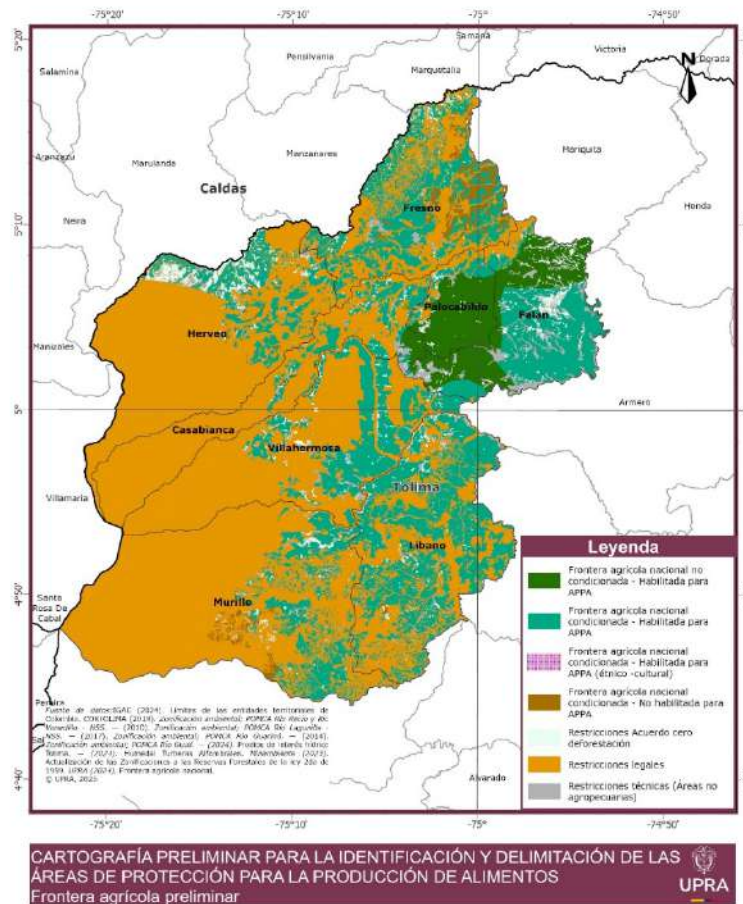
[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



habilitada para APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y el Líbano, se consolidan en el capítulo 4.1. Construcción del modelo cartográfico para la identificación del APPA.

### 3.2.1. Frontera agrícola, región del “Corredor Agropecuario cordillera norte occidental – Tolima”.

Figura 12. Frontera Agrícola, región “corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima”



Fuente: UPRA (2024), Cartografía Básica. Esc. 1:100.000. UPRA, Frontera agrícola nacional



Tabla 11. Frontera Agrícola, región "corredor agropecuario cordillera norte-occidental del Tolima"

		Municipios priorizados - Tolima				
		Calificación de la Frontera Agrícola y Restricciones	Total (ha)	%	Total (ha)	%
Frontera Agrícola		Condicionada - Habilitada para APPA	54.630,41	28,0 %	68.661,69	35 %
		Condicionada - Habilitada para APPA (étnico - cultural) **	15,03	0,01 %		
		Condicionada - No habilitada para APPA	2.769,39	1,4 %		
		No condicionada - Habilitada para APPA	11.246,86	5,8 %		
Restricciones		Acuerdo cero deforestación	4.456,89	2,3 %	126.147,59	65 %
		Legales	116.182,56	59,6 %		
		Técnicas (Áreas no agropecuarias)	5.508,14	2,8 %		
		<b>Total</b>	<b>194.809,27</b>	<b>100 %</b>	<b>194.809,27</b>	<b>100 %</b>

Fuente: UPRA (2025)

\*\* Los alcances de las figuras relacionadas con las zonas de minería especial, que hacen parte de la tipología étnico cultural, son analizados y desarrollados en profundidad por el profesional a cargo en el anexo del componente minero energético para la identificación de la APPA en los municipios priorizados en el departamento de Tolima.

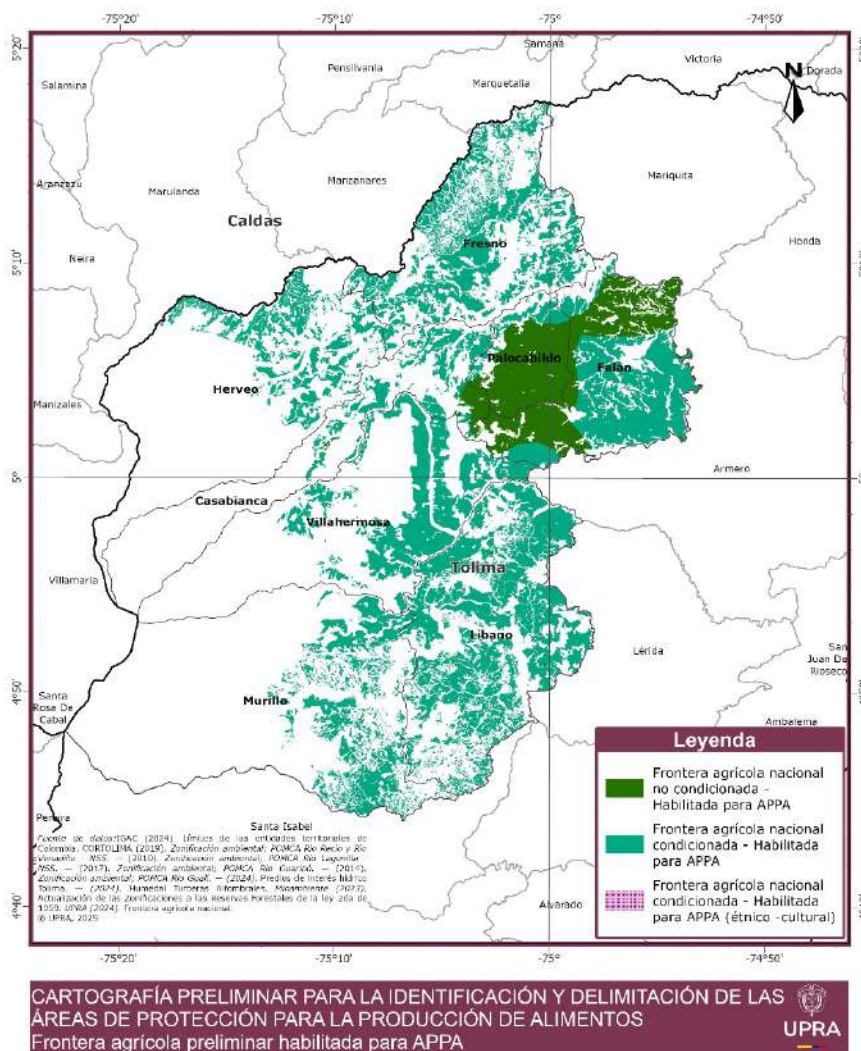
Tabla 12. Distribución de la Frontera Agrícola para los municipios priorizados de Tolima, resultado de los acuerdos con la Autoridad Ambiental.

Municipio		Frontera Agrícola					
Nombre	Área del Municipio (ha)	No Condicionada Habilitada para APPA (ha)	% Municipal	Condicionada - Habilitada para APPA (ha)	% Municipal	Condicionada - No habilitada para APPA (ha)	% Municipal
Casabianca	17.484,00	622,17	3,56 %	2.695,71	15,4 %	18,50	0,1 %
Falan	18.119,80	5.961,52	32,90 %	7.956,58	43,9 %	0,39	0,0 %
Fresno	21.955,67	3,36	0,02 %	9.789,68	44,6 %	1.943,57	8,9 %
Herveo	32.253,85	0,85	0,00 %	4.697,30	14,6 %	143,21	0,4 %
Líbano	28.220,02	36,58	0,13 %	14.969,13	53,0 %	44,87	0,2 %
Murillo	42.372,15	1,35	0,00 %	6.297,96	14,9 %	592,97	1,4 %
Palocabildo	6.497,29	4.618,33	71,08 %	796,18	12,3 %	25,87	0,4 %
Villahermosa	27.906,49	2,70	0,01 %	7.442,89	26,7 %	0,00	0,0 %
<b>Total (ha)</b>	<b>194.809,27</b>	<b>11.246,86</b>	<b>5,77 %</b>	<b>54.645,44</b>	<b>28,1 %</b>	<b>2.769,39</b>	<b>1,4 %</b>

Fuente: UPRA (2025)

Los elementos de la frontera que deben utilizarse en la identificación de las APPA son solo: (1) la frontera no condicionada habilitada para APPA y (2) la frontera condicionada habilitada para APPA, a saber:

Figura 13. Frontera Agrícola Habilitada para APPA en los municipios priorizados para la identificación de las APPA en el departamento de Tolima.



Fuente: UPRA (2025)

Tabla 13. Frontera Agrícola Habilitada para APPA en los municipios priorizados para la identificación de las APPA en el departamento de Tolima.

		Núcleo Tolima		
		Calificación de la Frontera Agrícola y Restricciones	Total (ha)	%
Frontera Agrícola		Condicionada - Habilitada para APPA	54.630,41	82,9 %
		Condicionada - Habilitada para APPA (étnico -cultural)	15,03	0,02 %
		No condicionada - Habilitada para APPA	11.246,86	17,1 %
		<b>Total</b>	<b>65.892,30</b>	<b>100 %</b>

Fuente: UPRA (2025)



### 3.3. Nivel 2 Determinantes protección alimentos

El numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, señala que, son determinantes de ordenamiento territorial, las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación - AEIPDHA, las cuales se encuentran ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional para asegurar, la obtención, disponibilidad, acceso, distribución, transformación y conservación de alimentos diversos y culturalmente aceptables, en términos de producción sostenible de acuerdo con el uso eficiente del suelo, como una de las medidas para alcanzar una alimentación adecuada y estable. Dentro de ellas se encuentran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA y otras áreas que puedan impulsar y garantizar la protección al derecho humano a la alimentación mediante su declaratoria.

Los municipios en estudio no cuentan actualmente con AEIPDHA, diferentes a las identificadas en el presente proceso.

### 3.4. Nivel 3: Patrimonio cultural

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997 identifica las determinantes de nivel 3 como las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente. En aplicación del principio de coordinación, los criterios de armonización entre esta determinante y las APPA fueron discutidos con el sector y de manera particular con en ICANH en mesas técnicas en 2024.

El análisis de la determinante de nivel 3 se adelanta exclusivamente en la jurisdicción del suelo rural de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano y se toman como referencia los bienes de interés cultural del ámbito nacional, departamental, aquellos que se encuentren declarados o que estén reconocidos a partir de los instrumentos de planeación territorial previo al año 2008, en los términos de la Ley 1185 de 2008 (Congreso de Colombia, 2008), y los que posteriormente



surtieron el proceso de declaratoria ante el respectivo consejo de patrimonio según sea el ámbito correspondiente.

### 3.4.1. Bienes de interés cultural nacional y departamental.

En los municipios referenciados del departamento de Tolima, no se identificaron declaratorias de BIC del ámbito nacional ni departamental.

De acuerdo con el Decreto 138 de 2019, se contemplan los elementos y espacios vinculados al patrimonio arqueológico en donde se identificaron 19 sitios arqueológicos, saber:

Tabla 14. Sitios arqueológicos identificados para el área de estudio.

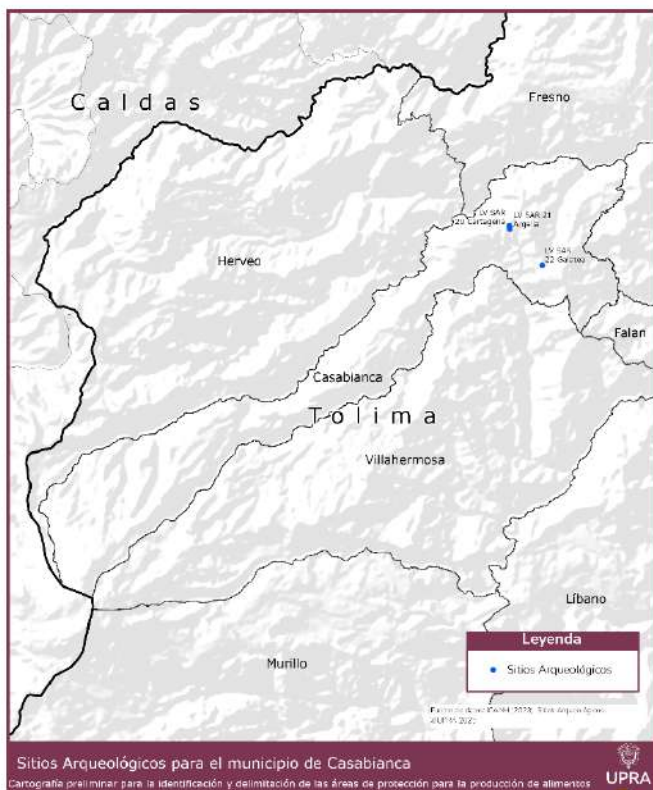
MUNICIPIO	ID_SITIO	NOMBRE SITIO ARQUEOLOGICO
Casabianca	47973	LV - SAR - 22 Galatea
Casabianca	47972	LV - SAR - 21 Argelia
Casabianca	47971	LV - SAR - 20 Cartagena
Líbano	40083	PCH 6 UIA20 Entidad Arqueológica 04
Líbano	40082	PCH 6 UIA05 Entidad Arqueológica 03
Líbano	40081	PCH 6 UIA04 Entidad Arqueológica 02
Líbano	50807	Sitio 404
Líbano	40080	PCH 6 UIA03 Entidad Arqueológica 01
Líbano	40076	PCH 3 UIA05 Entidad Arqueológica 01
Líbano	40077	PCH 3 UIA07 Entidad Arqueológica 02
Líbano	40078	PCH 3 UIA09 Entidad Arqueológica 03
Líbano	40079	PCH 5 UIA05 Entidad Arqueológica 01 a y b
Líbano	50810	Sitio 405
Líbano	7011	Los Anteojos

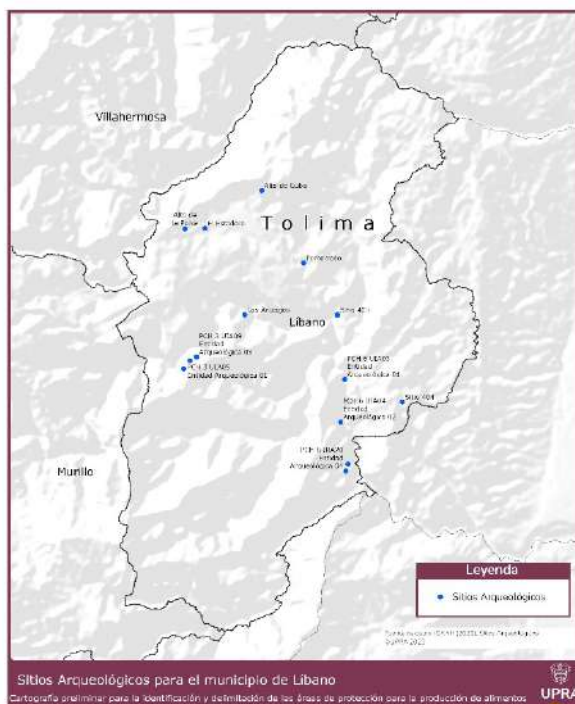
MUNICIPIO	ID_SITIO	NOMBRE SITIO ARQUEOLOGICO
Líbano	7010	Pomarroso
Líbano	7015	Alto de la Polka
Líbano	7013	El Estadero
Líbano	7014	Alto de Cuba
Villahermosa	7012	Alto del delirio

Fuente: UPRA (2025), a partir de (ICANH, 2024)

El municipio de Palocabildo no cuenta con hallazgos arqueológicos a la fecha.

Figura 14. Sitios arqueológicos identificados para en los municipios de Casabianca, Villahermosa y Líbano





Fuente: Upra 2025, a partir de (ICANH, 2024)

En estas zonas, de conformidad con la información entregada por el ICANH, no se cuenta con parques arqueológicos declarados ni áreas arqueológicas protegidas declaradas mediante Planes de Manejo Arqueológico - PMA.

### 3.4.2. Bienes de interés cultural del ámbito municipal

En cumplimiento de la Ley 1185 de 2008, en el presente documento se refieren los BIC del ámbito municipal, declarados como tal en los POT anteriores a la divulgación de esta norma.

Para tales efectos se revisó la información entregada por lo municipios, cuyo resultado fue el siguiente:



Tabla 15. Elementos asociados a bienes de interés cultural en suelo rural

Municipio	Acto administrativo OT	Resultado
Palocabildo	Acuerdo 001 de 2005	No se contemplan
Casabianca	Acuerdo 009 de 2004	No se contemplan
Villahermosa	Acuerdo 046 de 2000	No se contemplan
Líbano	Acuerdo 041 de 2004 – Fallo de nulidad	No se contemplan

Fuente: Upra 2025, con base en (Alcaldía de Casabianca, 2004), (Alcaldía de Libano, 2001), (Alcaldía de Palocabildo, 2005), (Alcaldía de Villahermosa, 2000)

#### 3.4.2.1. Articulación de la determinante de nivel 3 en la identificación de las APPA

Los análisis arrojaron la presencia en la zona rural de vestigios arqueológicos, sin embargo, estos hallazgos no cuentan con la declaratoria correspondiente, por ello **no se excluyen de las APPA**.

Por lo anterior, los bienes culturales asociados a los hallazgos arqueológicos entran en régimen de coexistencia en el caso que lleguen a cruzarse con el APPA. En el capítulo “Zonificación, parámetros y lineamientos de uso del suelo” del presente documento se definen los parámetros de coexistencia para el adecuado manejo de las actividades agropecuarias de producción de alimentos y los bienes culturales en mención.

### 3.5. Nivel 4: Infraestructura

De conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, hace parte de la determinante de nivel 4 el señalamiento de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet, la cual es indispensable para garantizar la funcionalidad territorial de la producción agropecuaria.



De acuerdo con lo anterior, y en aplicación del principio de coordinación, la información analizada en el marco de la identificación de los elementos existente y proyectados de la determinante de nivel 4 en los municipios en estudio ha sido el fruto de la articulación con diferentes entidades: ANI e INVIAS (infraestructura de movilidad), AEROCIVIL (infraestructura aeroportuaria), UPME (infraestructura eléctrica) operadores específicos (T.I.G, CENIT por lo que concierne el transporte de gas e hidrocarburos respectivamente).

Adicionalmente, se adelantó un análisis más detallado sobre la infraestructura vial en aras de reconocer los retos que enfrenta el territorio en términos de conectividad, lo cual, redundará en acciones específicas a emprender en el territorio en el marco del plan de acción del APPA.

Por lo que concierne las infraestructuras estratégicas del servicio de acueducto, alcantarillado, tratamiento y disposición de residuos sólidos, de la construcción y los residuos peligrosos, el análisis se adelanta en el apartado de estudio de los instrumentos de ordenamiento territorial y las variables socioeconómicas.

### **3.5.1. Infraestructura vial y de transporte**

La infraestructura vial y de transporte tiene un papel crucial y estratégico en el funcionamiento y sostenibilidad de un APPA, a continuación, se analiza su relevancia desde una perspectiva técnica, normativa y territorial.

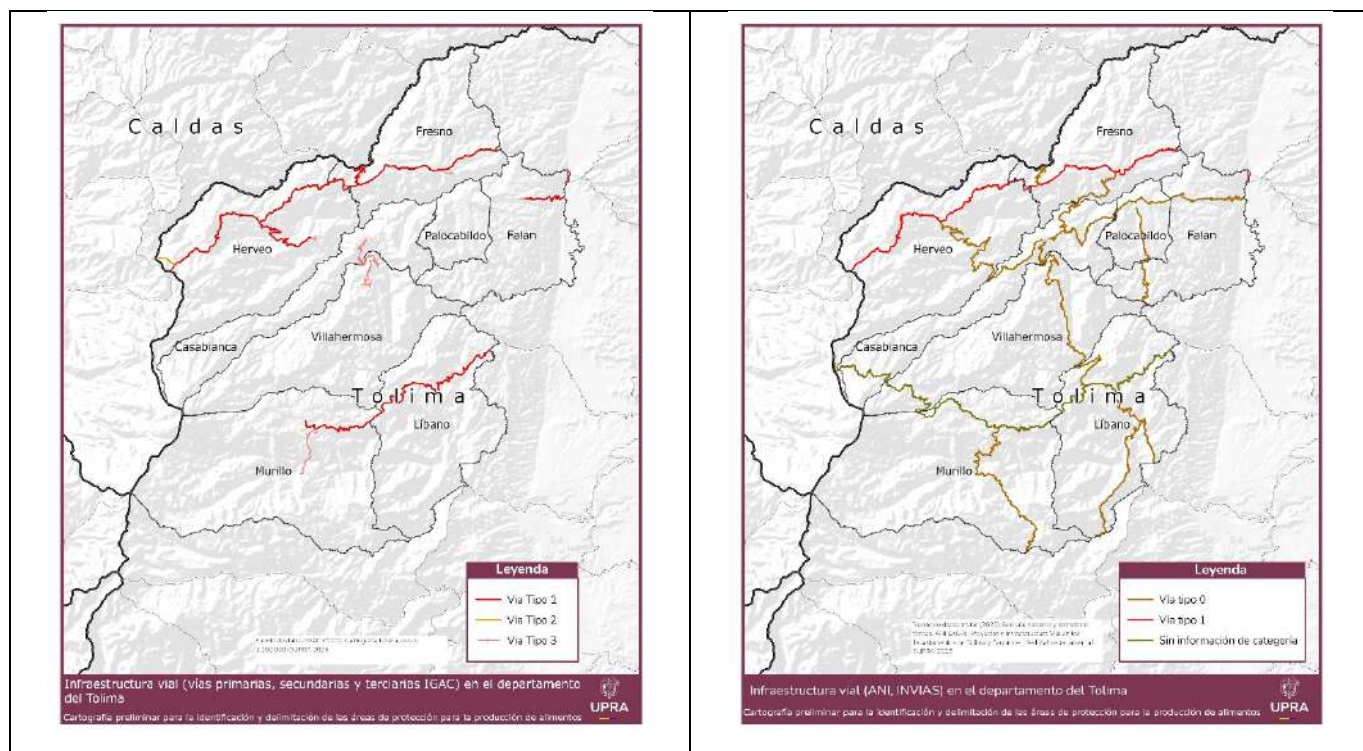
#### **3.5.1.1. Conectividad y Densidad Vial**

La conectividad evalúa el grado de conexión entre los municipios y con centros de distribución regionales. La conectividad es esencial para garantizar el flujo de productos agrícolas y la competitividad.

Por su parte, la densidad vial mide la cantidad de kilómetros de vías por kilómetro cuadrado, lo que refleja la facilidad con la que un territorio puede ser recorrido.

Los análisis en comento se realizaron a partir de la identificación de los tramos viales existentes identificados a partir de la información oficial de las entidades competentes:

Figura 15. Tipo de vías y concesiones viales



Fuente: UPRA 2025 con base en (IGAC, 2024), INVIAS - ANI (2024), ANI - INVIAS, (2023)

Tabla 16 Vías no concesionadas

Municipio	Nombre	Longitud Km
Casabianca	Casabianca - San Felipe	13,47
Líbano	Lérida - Tierradentro - La Honda	8,13
Villahermosa	Armero - San Pedro - Frías	1,01
Líbano	Líbano - Santa Teresa - Cruce Santa Isabel	35,01
Casabianca	Líbano - Casabianca	7,58
Líbano	Líbano - Casabianca	11,19
Villahermosa	Líbano - Casabianca	28,63
Casabianca	Casabianca - Fresno	15,28
Casabianca	Herveo - Casabianca	11,61

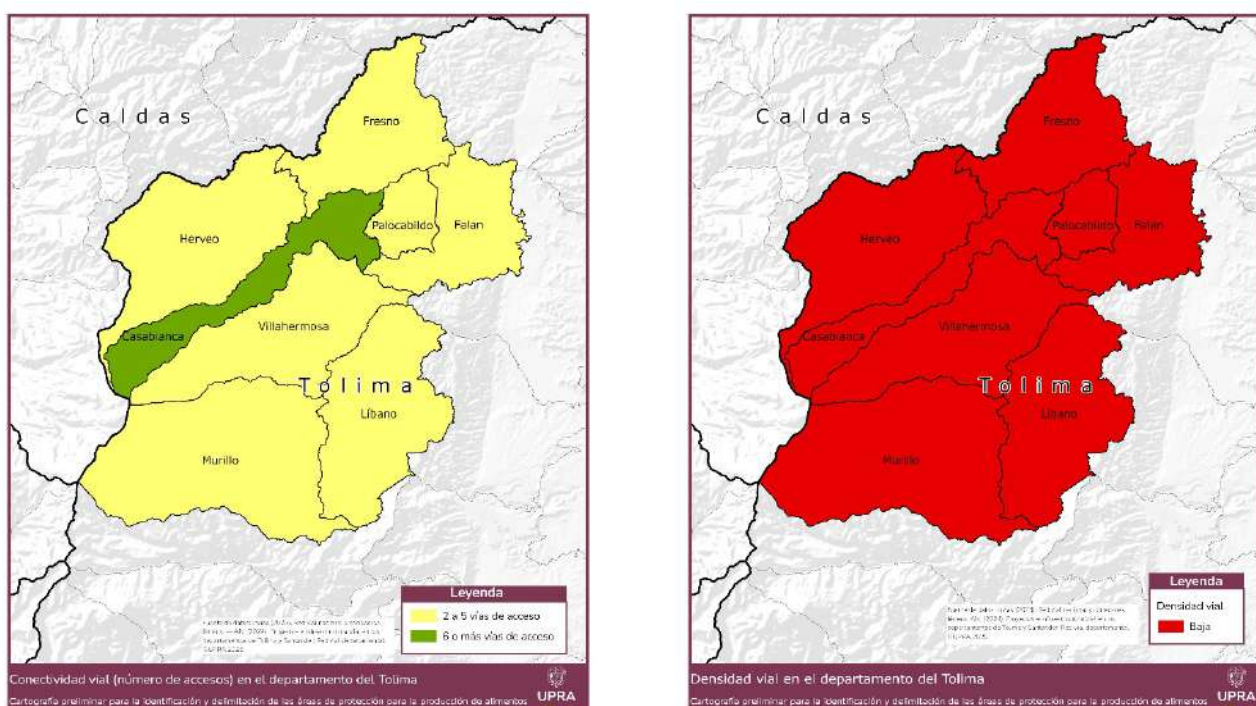
Fuente: UPRA 2025 con base en ANI - INVIAS, (2023)

Tabla 17 Vías concesionadas

Municipio	Nombre ruta	Longitud Km
Casabianca	Cambao Manizales	10,96
Líbano	Cambao Manizales	28,951
Villahermosa	Cambao Manizales	12,82199636

Fuente: UPRA 2025 con base en ANI - INVIAS, (2023)

Figura 16 Mapa de conectividad y densidad vial



Fuente: UPRA, (2024) con información de INVIAS - ANI (2024)

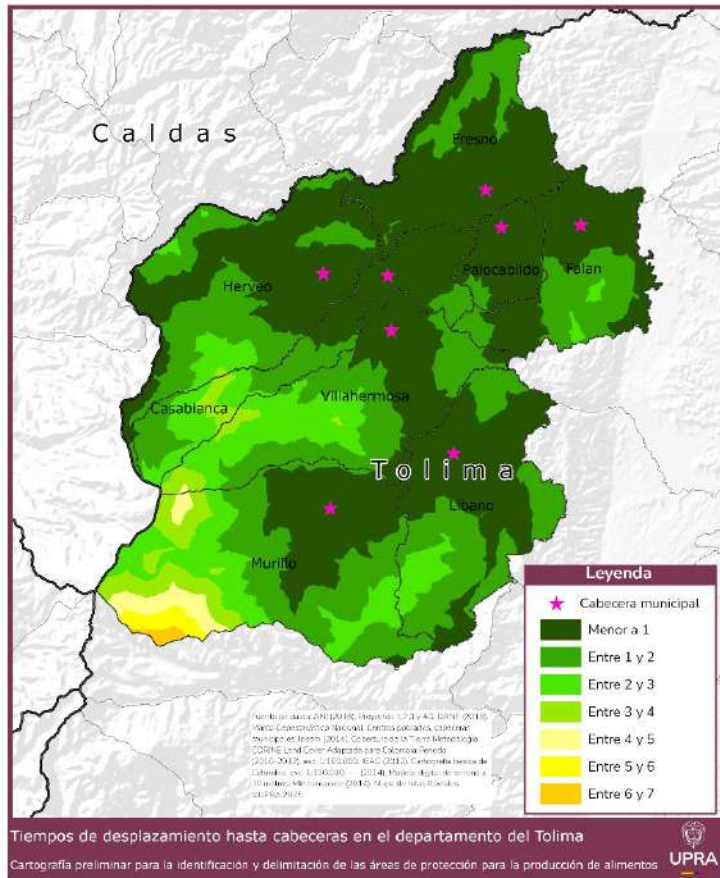
Las vías existentes plantean la siguiente condición territorial:

- **Palocabildo:** dos accesos, conectando hacia Fresno y Mariquita. La ubicación lo convierte en un punto intermedio para el transporte de productos agrícolas hacia el norte.
- **Casabianca:** dos accesos, principalmente hacia Líbano y Villahermosa, pero con infraestructura vial que requiere mantenimiento constante.
- **Líbano:** Cuenta con acceso desde la vía principal que conecta Ibagué y Honda, lo que le otorga una posición estratégica. Tiene cuatro accesos principales, siendo la vía hacia Fresno una de las más utilizadas.

- **Villahermosa:** dos accesos principales hacia Líbano y Casabianca, lo que conecta esta región con las zonas productoras de alimentos, pero con limitaciones en términos de infraestructura vial.

Los anteriores parámetros determinan los tiempos de desplazamiento:

Figura 17. Tiempos de desplazamiento



Fuente: ANI - DANE - IDEAM - IGAC, (2018)

Todos los municipios presentan una densidad vial baja, lo cual representa, aunado a la topografía compleja y al estado de la infraestructura terciaria principalmente, un reto que podrá enfrentarse en el marco del plan de acción de las APPA.

### 3.5.1.2. Infraestructura aeroportuaria

Para los municipios en estudio no se cuenta con este tipo de infraestructura.



### **3.5.1.3. Infraestructura fluvial**

Para los municipios en estudio no se cuenta con este tipo de infraestructura.

### **3.5.1.4. Infraestructura férrea**

Para los municipios en estudio no se cuenta con este tipo de infraestructura.

### **3.5.1.5. Articulación de la determinante de nivel 4 – infraestructura vial y de transporte con el APPA**

El código nacional de tránsito, Ley 769 de 2002, establece la obligatoriedad de respetar una franja de retiro de las vías, la cual está precisada en la Ley 1228 de 2008 en estos términos:

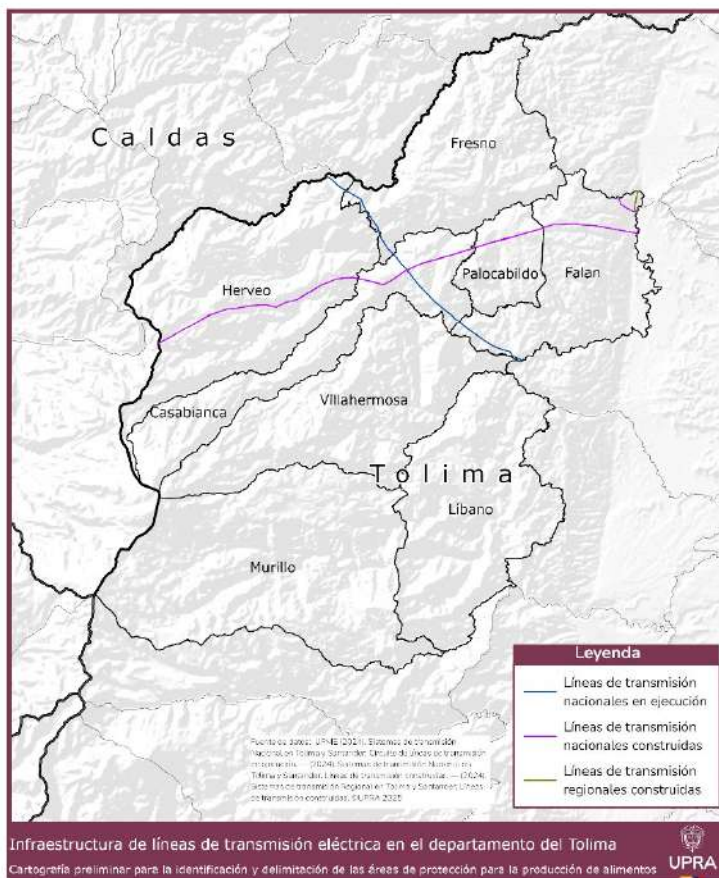
- Carreteras de primer orden: sesenta (60) metros
- Carreteras de segundo orden: cuarenta y cinco (45) metros
- Carreteras de tercer orden: treinta (30) metros.

Estas áreas constituyen parte integrante de la determinante y, junto a la infraestructura, no son objeto de exclusión del APPA por cuanto son compatibles y necesarias de cara a la protección de la producción de alimentos.

### **3.5.2. Infraestructura eléctrica**

De acuerdo con la información suministrada por la (UPME, 2024) y (UPME, 2025), para la distribución del servicio de electricidad en los municipios en estudio, se identifican red de líneas de alta tensión existentes y proyectadas; no se encuentra infraestructura asociada a subestaciones.

Figura 18. Mapa de distribución de red eléctrica



Fuente: UPRA (2024), a partir de UPME, (2024)

Tabla 18 . Líneas existentes del sistema de transmisión nacional

Municipio	Nombre_Propietario	Longitud km
Casabianca	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	12,14
Casabianca	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	12,14
Falan	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	2,41
Falan	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	2,41
Falan	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	9,54
Falan	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	9,54
Herveo	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	20,78
Herveo	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	20,78
Palocabildo	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	6,99
Palocabildo	Interconexión Eléctrica S.A E.S.P.	6,98

Fuente: UPRA (2024), a partir de UPME, (2024)



Tabla 19 . Líneas proyectadas del sistema de transmisión nacional

Municipio	NOMBRE_EJECUTOR	Longitud_km
Casabianca	Transmisora Colombiana De Energía S.A.S. E.S.P	9,25
Falan	Transmisora Colombiana De Energía S.A.S. E.S.P	7,28
Fresno	Transmisora Colombiana De Energía S.A.S. E.S.P	7,18
Herveo	Transmisora Colombiana De Energía S.A.S. E.S.P	3,06

Fuente: UPRA (2024), a partir de (UPME, 2025)

### 3.5.2.1. Articulación de la determinante de nivel 4 – infraestructura eléctrica con el APPA

El Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (Resolución 40117 del 2 de abril de 2024 o la norma que la complemente, modifique o sustituya), expedido por el Ministerio de Minas y Energía, establece la obligatoriedad de respetar servidumbres en áreas aferentes a las líneas de alta tensión y a las subestaciones, cuyo ancho depende de las características propias de los circuitos y las demás infraestructuras; así mismo, la implantación de actividades, en este caso agropecuarias de producción de alimentos, dentro de la servidumbre deberá respetar lo contemplado en el “Libro 3 Instalaciones Objeto del RETIE”, principalmente en lo relacionado a distancias de seguridad para zonas rurales, así como de siembra.

Estas áreas constituyen parte integrante de la determinante y, junto a la infraestructura, se manejarán de la siguiente forma:

- **NO son objeto de exclusión del APPA** las líneas de transmisión, por cuanto son compatibles y necesarias para la protección de la producción de alimentos.
- **Son objeto de exclusión del APPA** las subestaciones (cuando existan), por cuanto la infraestructura impide el desarrollo de actividades agropecuarias de producción de alimentos.



### **3.5.2.2. Sistemas de energía alternativas (no convencionales)**

Revisada la información del Sistema de Información Minero Energético - SIMEC<sup>3</sup> de la UPME con corte a junio 2025, en los municipios en estudio no existen proyectos aprobados para la generación de energía eléctrica desde fuentes alternativas o no convencionales.

### **3.5.3. Infraestructura de transporte de gas e hidrocarburos**

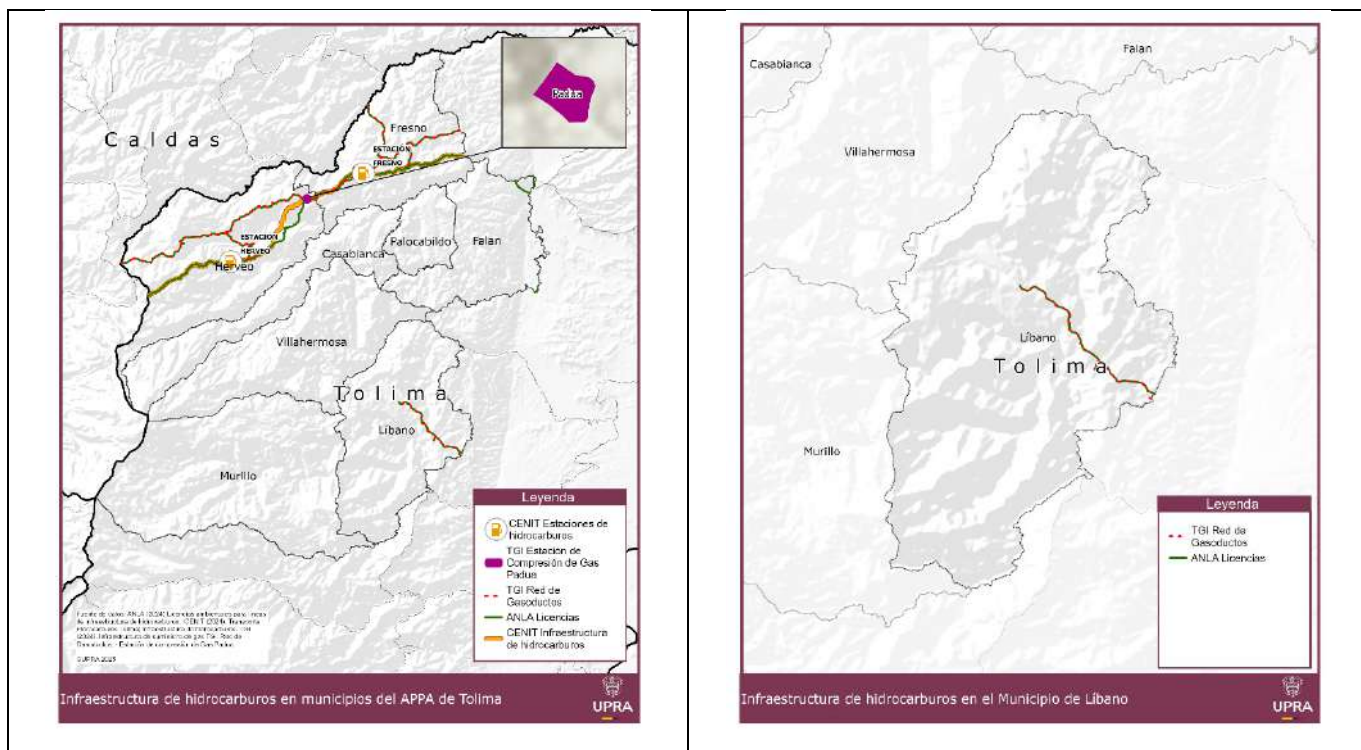
De acuerdo con la información entregada por (Transportadora de Gas Internacional - TGI, 2024), relacionada con estaciones compresoras y líneas de transporte de gas existentes y/o proyectadas en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, éste último es el único que cuenta con la infraestructura de gasoducto existente. La empresa TGI no reporta proyectos licenciados en el área de estudio.

Por lo que concierne el transporte de hidrocarburos, consultada la información entregada por (CENIT, 2024), en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no existen oleoductos y estaciones de bombeo existentes ni proyectadas.

Figura 19. Infraestructura de transporte de gas

---

<sup>3</sup> [Sistema de Información Minero Energético Colombiano \(SIMEC\)](#)



Fuente: UPRA 2025 con base en (Transportadora de Gas Internacional - TGI, 2024)

Tabla 20. Infraestructura de transporte de gas

Municipio	Nombre_Gas	Longitud (m)
Libano	Centro Oriente	606,08
Libano	Centro Oriente	11.695,52

Fuente: UPRA 2025 con base en (Transportadora de Gas Internacional - TGI, 2024)

### 3.5.3.1. Articulación de la determinante de nivel 4 – transporte de GAS e Hidrocarburos con el APPA

De conformidad con el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, actividades asociadas a las infraestructuras de transporte de hidrocarburos y sus servidumbres (esto incluye los gasoductos, oleoductos y sus estaciones) se consideran suelo de protección para los planes de ordenamiento territorial; adicionalmente, la Ley 1056 de 1953 establece la obligación de respetar unas franjas de aislamiento para la correcta operación y mantenimiento en condiciones de seguridad de la infraestructura. Finalmente, la NTC 3728 "Gasoductos. Líneas de transporte y redes de distribución de gas", precisa las



distancias mínimas de seguridad entre los ductos y otras estructuras, como edificaciones, vías, redes eléctricas, cuerpos de agua y zonas habitadas.

Conforme con lo anterior, su manejo será el siguiente:

- **NO** son objeto de exclusión del APPA los gasoductos y oleoductos, por cuanto revisten la importancia de actividades de interés público, asimismo respecto de los gasoductos son servicios públicos al tenor de la Ley 142 de 1994, y deben permitirse en el marco de las APPA.
- **Son** objeto de exclusión del APPA las estaciones de bombeo y las estaciones compresoras (cuando existan), por cuanto la infraestructura impide el desarrollo de actividades agropecuarias de producción de alimentos.

#### **3.5.4. Infraestructura de telecomunicaciones**

La identificación de las coberturas en términos de infraestructuras de las telecomunicaciones tiene el objetivo de caracterizar las condiciones actuales de las zonas rurales de los municipios en estudio. Esto con el fin de analizar los posibles retos que pueden presentarse en las APPA que se identifiquen, en términos de disponibilidad y calidad de dicho servicio esencial. Esto redundará en la competitividad del sector agropecuario y el bienestar de las comunidades rurales asociadas al sector de la producción de alimentos.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial y conforme con la Ley 1978 de 2019, el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones es considerado de interés general y utilidad pública, por ello el ordenamiento territorial no debe establecer restricciones al respecto y en ese mismo sentido se considera compatible y necesario para la adecuada implementación de las APPA.

De acuerdo con la información entregada por (MINTIC, 2024), en el territorio en estudio se encuentra la siguiente infraestructura de telecomunicaciones:



Tabla 21. Principales infraestructuras de telecomunicaciones en los municipios en estudio

Infraestructura	Cantidad
Centros digitales	35
Fibra óptica	6 nodos
Televisión digital terrestre	0
Estaciones de radio FM	1
Estaciones IMT Celulares	Existe sistemas Celular 2G (3), item Celular 3G (4) e ITEM Celular 4G (4). (11 en total)

Fuente: UPRA 2024 con base en (MINTIC, 2024)

#### 3.5.4.1. Articulación de la determinante de nivel 4 – infraestructura de telecomunicación

Las infraestructuras de telecomunicaciones pueden hacer parte de las APPA debido a que la prestación de este servicio es soporte a la actividad agropecuaria; contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, cumpliendo con la normativa correspondiente en relación con la instalación, localización y despliegue de infraestructura en zonas rurales.

Para la instalación de nueva infraestructura de telecomunicaciones, se tendrá en cuenta el Decreto 1078 de 2015 que es el Decreto Único Reglamentario del Sector TIC, que compila y organiza las normativas vigentes sobre telecomunicaciones en Colombia, puntualmente en relación con la instalación, localización y despliegue de infraestructura en zonas rurales.

Conforme con lo anterior, su manejo será el siguiente:

- **NO son objeto de exclusión del APPA** las infraestructuras de telecomunicación, por cuanto son servicios públicos esenciales que deben permitirse y fomentarse en el marco de las APPA.



### 3.6. Nivel 5: hechos metropolitanos

Corresponde a los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos; así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la Ley 388 de 1997. Los hechos metropolitanos son aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

En los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no se identificaron planes integrales de desarrollo metropolitano.

### 3.7. Nivel 6: Proyectos turísticos especiales - PTE

De conformidad con el numeral 4 del artículo 2.2.4.10.1.2 del Decreto 1015 de 2020, son proyectos turísticos especiales *“el conjunto de acciones técnica y jurídicamente definidas y evaluadas que están orientadas a la planeación, reglamentación, financiación y ejecución de las obras tales como vías, infraestructura de servicios públicos, equipamientos y demás obras necesarias para habilitar un determinado sitio con el fin de desarrollar un proyecto turístico especial de gran escala (PTE) (...)”*, los cuales se elevan a determinante de ordenamiento territorial del nivel VI, al tenor del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en el momento en que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adopte el plan maestro del proyecto mediante acto administrativo.

De acuerdo con la revisión de los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el territorio de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no se encuentran PTE.



## 3.8. Análisis del ordenamiento territorial

### 3.8.1. Análisis del plan de ordenamiento departamental del Tolima

El instrumento del plan de ordenamiento departamental del Tolima cursa actualmente la etapa de primera formulación, por lo cual no se cuenta en la actualidad con un acto administrativo en firme para su armonización con el proceso de identificación de las APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

### 3.8.2. Análisis de los planes de ordenamiento territorial

De acuerdo con el marco jurídico desarrollado en el capítulo 1 y con especial énfasis en el principio de coordinación establecido en la Constitución Política de 1991, así como en el artículo 27 de la Ley orgánica de ordenamiento territorial 1454 de 2011, en el presente capítulo se desarrolla el análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, a partir de los cuales se identifican las normas de ordenamiento establecidas en el marco de la autonomía de los territorios estudiados, las cuales permiten una mayor contextualización y armonización del APPA con los procesos de ordenamiento territorial local.

Sobre el particular, fueron objeto de análisis e incorporación en el modelo cartográfico para la identificación de las APPA las siguientes normas adoptadas por los instrumentos de ordenamiento vigentes y sus modificaciones y revisiones, así como decisiones de ordenamiento que hacen parte de la etapa de implementación de estos. El análisis se realizó considerando los contenidos mínimos requeridos para los POT en el marco del decreto 1077 de 2015 en lo que concierne a la etapa de formulación y las normas urbanísticas resultantes (artículo 15 de la Ley 388 de 1997):

1. Clasificación del suelo
  - Urbano
  - Expansión
2. Categorías de protección del suelo rural:



- Suelos de protección ambiental;
- Suelos de protección del patrimonio;
- Suelos para la producción agrícola, ganadera y explotación de los recursos naturales;
- Suelos de protección de infraestructuras de los servicios públicos domiciliarios;

3. Categorías de desarrollo restringido del suelo rural:

- Centros poblados rurales;
- Suelo suburbano;
- Corredores viales suburbanos;
- Vivienda campestre;
- Equipamientos rurales.

### 3.8.2.1. Información relacionada con el OT de los municipios

La información entregada por parte de los municipios incluyó actos administrativos de adopción y revisión de sus planes de ordenamiento territorial, así como información oficial de carácter municipal asociada a la adquisición de suelos para la protección del recurso hídrico, para la protección del patrimonio y de la planeación sectorial:

Tabla 22. Resumen de intercambio de información de OT con los municipios del "corredor agropecuario cordillera norte occidental – Tolima "

Las solicitudes incluyen:			
<ul style="list-style-type: none"><li>• Acto administrativo y cartografía de los POT y sus revisiones y/o modificaciones;</li><li>• Bases de datos del licenciamiento urbanístico rural</li><li>• Planes sectoriales (PSMV, PGIRS, PMAA)</li><li>• Bases de datos de predios adquiridos en el marco del art. 111 de la Ley 99 de 1993</li><li>• Información sobre territorios étnicos</li><li>• Otra información sobre la ocupación o gestión del suelo rural que el municipio establezca como estratégica en el marco de la identificación de las APPA.</li></ul>			
Municipio	Radicado solicitud UPRA	Radicado recibido UPRA	Fecha

#### Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Líbano	2024-1-001170 2024-1-002536 2024-1-003124	correos 2024-2-010118	31/07/2024 27/08/2024 14/11/2024 06/03/2025 24/04/2025 18/03/2025
Villahermosa	2024-1-001171 2024-1-003126	correos 2025-2-001388	25/09/2024 20/03/2025
Palocabildo	2024-1-001148 2024-1-003125 2024-1-003571	2024-2-003074 2024-2-003883 2024-2-008869	26/04/2024 16/05/2024 08/10/2025
Casabianca	2024-1-001174 2024-1-003119 2024-1-003571	2024-2-004946	17/06/2024

Fuente: UPRA 2025

Tabla 23. Información de OT, Palocabildo

Fuente Instrumento	Norma		Nombre Del Plano	Nombre del Layer a Utilizar
EOT acuerdos 001 de 2005 y 007 de 2012	Urbano	cabecera municipal	clasificacion.dwg y acuerdo 007 de 2012. PAG.6 código predio 000400010007000	urbano + código predial antes mencionado
		cabecera corregimental	N/A	N/A
	Expansión		clasificacion.dwg	expansión urbana
	Rural		clasificacion.dwg	Se debe generar: constituye el total del área municipal menos el suelo urbano
ID5636	Protección	Protección ambiental	Palocabildo predios de interés hídrico	palocabildo predios de interés hídrico.gdb
EOT acuerdos 001 de 2005 y 007 de 2012		Amenaza media y alta Mov. En masa	N/A	N/A
		Amenaza media y alta Av. Torrenc.	N/A	N/A

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Fuente Instrumento	Norma		Nombre Del Plano	Nombre del Layer a Utilizar
		Amenaza media y alta Inund.	N/A	N/A
		Protección patrimonio cultural	N/A	N/A
		Protección servicios públicos	N/A	N/A
		Protección servicios públicos	N/A	N/A
		Protección servicios públicos	N/A	N/A
	Desarrollo restringido	Suelo Suburbano	clasificacion.dwg	suburbano
		Parc. Vivienda campestre	N/A	N/A
		Parc. Vivienda campestre	N/A	N/A
		Equipamientos / espacio público regional	N/A	N/A
		CPR	DIVIPOLA DANE 2018	Centros Poblados Rurales
DANE				

Fuente, UPRA, 2025

Tabla 24. Información de OT, Casabianca

Fuente Instrumento	Norma		Nombre Del Plano	Nombre del Layer a Utilizar
EOT acuerdo 009 de 2004 y 013 de 2020	Urbano	cabecera municipal	PLANO FR-13 CLASIFICACION DEL SUELO.dwg	suelo urbano

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Fuente Instrumento	Norma	Nombre Del Plano	Nombre del Layer a Utilizar	
		y acuerdo 13 de 2020, polígono desde pág. 9		
	cabecera corregimental	N/A	N/A	
	Expansión	PLANO FR-13 CLASIFICACION DEL SUELO.dwg	suelo expansión	
	Rural	PLANO FR-13 CLASIFICACION DEL SUELO.dwg y acuerdo 13 de 2020, polígono desde pág. 9	SE DEBE GENERAR: constituye el total del área municipal menos el suelo urbano y de expansión	
	Protección	Protección ambiental	N/A	
		Amenaza media y alta Mov. En masa	N/A	
		Amenaza media y alta Av. Torrenc.	N/A	
		Amenaza media y alta Inund.	N/A	
		Protección patrimonio cultural	N/A	
		Protección servicios públicos	Documento PSMV, pag. 34 y 35	punto PTAR
PSMV 2022		Protección servicios públicos	Documento PSMV pag.31	punto PTAP
		Protección servicios públicos	N/A	N/A
EOT acuerdo 009 de 2004 y 013 de 2020	Desarrollo restringido	Suelo Suburbano	N/A	
		Parc. Vivienda campestre	N/A	

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Fuente Instrumento	Norma	Nombre Del Plano	Nombre del Layer a Utilizar
	Equipamientos / espacio público regional	N/A	N/A
	CPR	PLANO FR-13 CLASIFICACION DEL SUELO.dwg	clasificación - achurado ZU
	CPR	DANE 2023	

Fuente: UPRA 2025

Tabla 25. Información de OT, Villahermosa

Fuente Instrumento	Norma	Nombre Del Plano	Nombre del Layer a Utilizar	
EOT acuerdo 46 de 2000	Urbano	cabecera municipal	UsoTerri.dwg	
		cabecera corregimental	N/A	
	Expansión		N/A	
	Rural		N/A	SE DEBE GENERAR: constituye el total del área municipal menos el suelo urbano
	Protección	Protección ambiental	N/A	N/A
		Amenaza media y alta Mov. En masa	N/A	N/A
		Amenaza media y alta Av. Torrenc.	N/A	N/A
		Amenaza media y alta Inund.	N/A	N/A
		Protección patrimonio cultural	N/A	N/A
VILLAHERMOSA PSMV 2024.PDF		Protección servicios públicos	N/A	COORDENADAS LOTE PTAR VILLHERMOSA
Alcaldía de Villahermosa		Protección servicios públicos	N/A	PTAP - punto

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



correo 25/09/2024				
		Protección servicios públicos	N/A	N/A
	Desarrollo restringido	Suelo Suburbano	N/A	N/A
		Parc. Vivienda campestre	N/A	N/A
		Equipamientos / espacio público regional	N/A	N/A
DANE		CPR	N/A	N/A

Fuente: UPRA 2025

Tabla 26. Información de OT, Líbano

Fuente Instrumento	Norma	Nombre Del Plano	Nombre del Layer a Utilizar	
Acuerdo 16 de 1991	Urbano	cabecera municipal	No existe plano, ver: acuerdo 16 de 1991	a partir de las coordenadas definidas en el acuerdo
		cabecera corregimental	N/A	N/A
	Expansión		N/A	N/A
	Rural		No existe plano, ver: acuerdo 16 de 1991	
N/A	Protección	Protección ambiental	N/A	N/A
		Amenaza media y alta Mov. En masa	N/A	N/A
		Amenaza media y alta Av. Torrenc. En masa	N/A	N/A
		Amenaza media y alta Inund.	N/A	N/A
		Protección patrimonio cultural	N/A	N/A

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



		Protección servicios públicos	N/A	N/A
		Protección servicios públicos	N/A	N/A
		Protección servicios públicos	N/A	N/A
	Desarrollo restringido	Suburbano	N/A	N/A
		Parc. Vivienda campestre	N/A	N/A
		Equipamientos	N/A	N/A
DANE		CPR	DIVIPOLA DANE 2018	Centros Poblados Rurales

*Fuente:* UPRA 2025

De la recolección de información proporcionada, se reconoce que los instrumentos de ordenamiento son anteriores al Decreto 3600 de 2007, y carecen de decisiones de ordenamiento fundamentales sobre todo por lo que concierne el componente rural; sin embargo, gran parte de las figuras de análisis definidas al inicio del presente aparatado, han sido identificadas en los instrumentos.

Para el caso particular del municipio de Líbano, actualmente el municipio adelanta una nueva formulación del PBOT por cuanto el primero, Acuerdo 41 de 2001, fue declarado nulo y actualmente se cuenta con un acto administrativo (acuerdo 16 de 1991) que no puede ser calificado como POT por cuanto es anterior a la Ley 388 de 1997.

### **3.8.2.2. Componente general - Modelo de ocupación**

El presente análisis reconoce las decisiones que se han tomado en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano teniendo en cuenta sus instrumentos de ordenamiento territorial, en lo que respecta a la visión, objetivos, políticas y estrategias de los territorios asociadas a la producción agropecuaria.



Ahora bien, en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios se pueden resaltar algunos puntos relacionados a la producción agropecuaria y en la planificación del territorio.

- Para el municipio de Villahermosa, el artículo 14 identifica la importancia de la aplicación de la tecnología a los procesos productivos agropecuarios, así mismo el artículo 21 promueve las buenas prácticas agrícolas para generar una producción con una menor contaminación ambiental.
- El municipio de Palocabildo en el artículo 5 y 6 del EOT promueve la generación de valor agregado asociado al desarrollo de las actividades productivas, así como el enfoque para la consolidación y fortalecimiento para el desarrollo agrícola. Como parte del artículo 7 en el instrumento se plantean estrategias que generen valor agregado para las actividades productivas agrícolas, así como la consolidación y fortalecimiento de la estructura de los centros poblados rurales enfocados hacia el desarrollo agropecuario.
- Para el municipio de Casabianca, el EOT en su artículo 5, 6 y 7 plantea la importancia de estimular la inversión pública en el sector agropecuario potenciando las actividades productivas, de acuerdo con lo planteado en las políticas, objetivos y estrategias.

Acorde con lo anterior, la producción agropecuaria hace parte integral de las estrategias de desarrollo de los suelos destinados a la producción agropecuaria, los cuales se materializan en la norma de reglamentación del suelo rural que se discrimina más adelante.

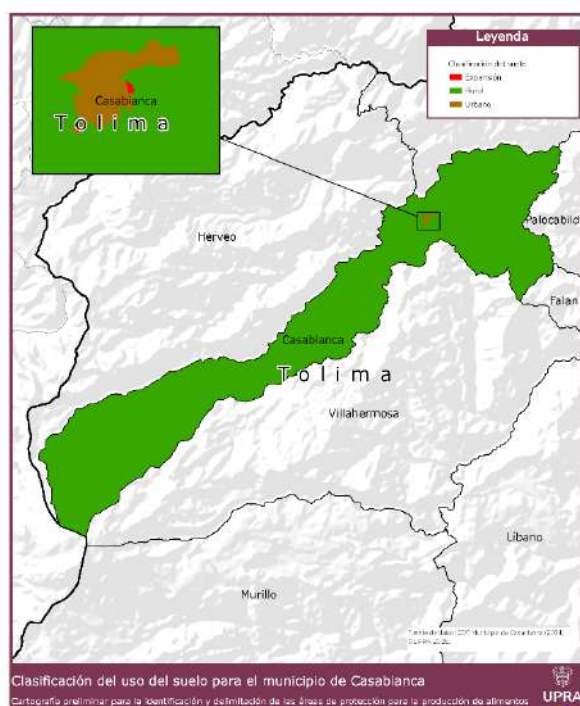
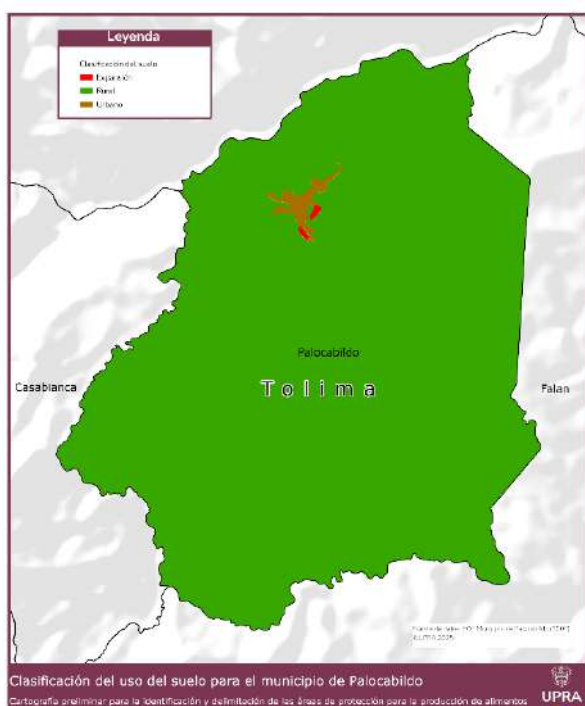
### **3.8.2.3. Componente general - Clasificación del suelo**

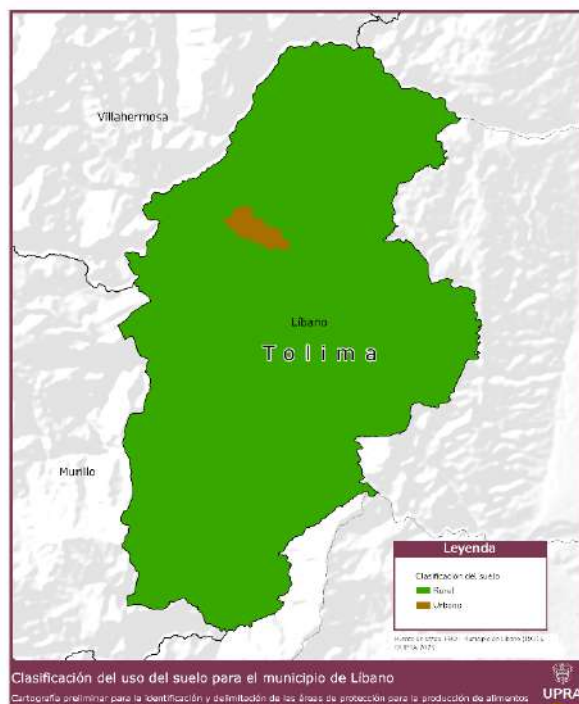
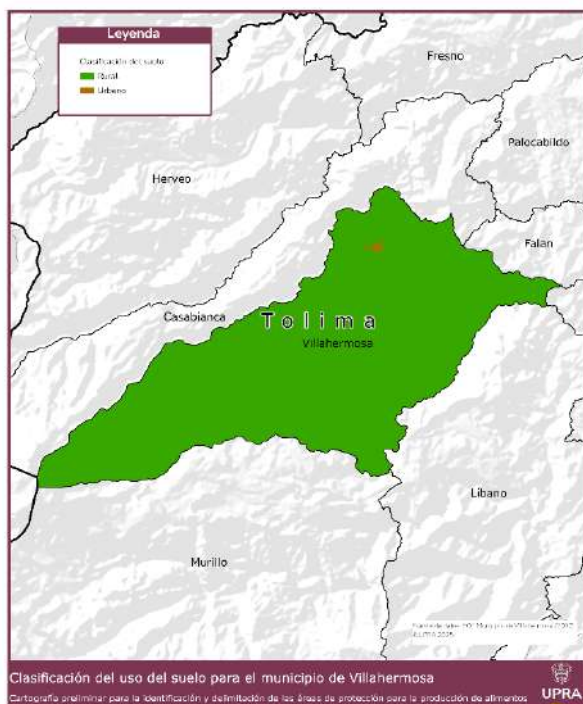
A continuación, se presentan las normas estructurales de clasificación del suelo de los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

Es de aclarar que la cartografía ha sido desarrollada en el marco de las disposiciones vigentes en materia impartidas por el IGAC, por ello, es posible que los valores

numéricos de las áreas de las clases y categorías del suelo presentados no coincidan perfectamente con los establecidos en los actos administrativos de los instrumentos de ordenamiento territorial, como efecto de la proyección de las capas geográficas conforme al origen único nacional de Colombia y los límites municipales del IGAC (2024).

Figura 20. Clasificación del suelo - EOT de Palocabildo, EOT de Casabianca, EOT de Villahermosa, Acuerdo 16 de 1991 de Líbano





Fuente: UPRA (2025) a partir de (Alcaldía de Palocabildo, 2005), (Alcaldía de Casabianca, 2004), (Alcaldía de Villahermosa, 2000), (Alcaldía de Libano, 1991)

Tabla 27. Clasificación del suelo, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa, Libano

Clasificación Del Suelo						
Suelo Urbano	ha	Suelo Expansión	ha	Suelo Rural	ha	Observaciones
Si	42.55	Si	6.99	Si	6.447,84	Acuerdo número 001 del 28 de febrero de 2005, Palocabildo
Si	30.05	Si	0.41	Si	17.441,61	Acuerdo número 009 de 2004, Casabianca
Si	44.24	No	-	Si	27,862.25	Acuerdo número 046 del 25 de junio de 2000, Villahermosa
Si	295.95	No	-	Si	27.924,08	Acuerdo 016 del 27 de agosto de 1991, Libano

Fuente: UPRA (2025) a partir de (Alcaldía de Palocabildo, 2005), (Alcaldía de Casabianca, 2004), (Alcaldía de Villahermosa, 2000), (Alcaldía de Libano, 1991)



Las áreas asociadas a los suelos urbanos y suelos de expansión son objeto de exclusión del APPA en el respeto de las decisiones de ordenamiento territorial proferidas por los concejos municipales y de la autonomía territorial de los municipios. Así mismo, constituyen suelo considerado de restricción legal técnica en el marco de la frontera agrícola por cuanto no permiten la realización de actividades agropecuarias.

#### **3.8.2.4. Categorías del suelo rural**

El presente análisis procede con la identificación de las categorías del suelo rural según lo dispuesto en los artículos 14, 16.3 y 17 de la Ley 388 de 1997 y en los artículos del 2.2.2.2.1.1 al 2.2.2.2.1.4 del decreto 1077 de 2015. Si bien los instrumentos de los municipios en estudio no cumplen a cabalidad con dichos requerimientos debido a que fueron adoptados antes de la promulgación de dicha norma, los acuerdos y la cartografía procedentes de los instrumentos de ordenamiento arrojaron los siguientes resultados.

##### ***3.8.2.4.1. Categoría de protección: Áreas de conservación y protección ambiental y áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios***

Los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, contemplan de manera general las áreas de protección y conservación ambiental, así como la estructura ecológica principal y sus medidas para garantizar su conservación y protección. Es así como para el municipio del Líbano en el acuerdo número 016 del 27 de agosto de 1991, en el artículo 15, se clasifican las zonas forestales, a saber: zona de reserva forestal (artículo 17), zona forestal protectora (artículo 18), zona de reserva de rondas, ríos, quebradas y ambientales (artículo 20); en el artículo 22 el instrumento de ordenamiento territorial define la zona de Reserva Ambiental.

Para el municipio de Villahermosa el EOT en el artículo 60, se plantea la clasificación de las zonas forestales, contemplando las zonas de reserva forestal (artículo 61), las zonas forestales protectoras (artículo 62), zonas de reservas de rondas, ríos,



quebradas y ambientales; y en el artículo 192 se plantean las zonas de reserva ambiental, enumerando las definiciones y aspectos específicos para cada una de las anteriores.

Respecto al municipio de Palocabildo, el EOT identifica las áreas de protección y conservación ambiental en el capítulo III, como parte del sistema de áreas protegidas (Artículo 27), las cuales están integradas por las áreas de especial significación ambiental. En estas, se describe y se plantea la reglamentación para los usos principal, compatible, condicionado y prohibido en cada una de las áreas contempladas. En el Artículo 83 se identifican y definen las áreas de recuperación ambiental y áreas erosionadas; y en los Artículos 84 al 88, se establece la reglamentación para los usos principal, compatible, condicionado y prohibido en cada una de las áreas contempladas de dichas áreas.

Para el municipio de Casabianca, el capítulo III del EOT se refiere al sistema de áreas protegidas, y en el artículo 26 se definen las áreas de especial significación ambiental, así mismo se definen las áreas que comprenden el Parque Nacional Natural Los Nevados - P.N.N (Art. 27), la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados – ZA (Art. 28), el Bosque protector Productor – BPP (Art. 29), la Reserva forestal Central – RFC (Art. 30), las Rondas y Nacimientos de Ríos (Art. 31), las áreas de Fragilidad Ecológica – FE (Art. 32), y se plantea la reglamentación para los usos del suelo en las unidades de especial significación ambiental (usos principal, compatible, condicionado y prohibido en cada una de las áreas contempladas) Artículo 33.

Sin embargo, el proceso de incorporación de la determinante de nivel 1 a efectos de identificación de las APPA, se adelantó de conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, mediante el proceso de coordinación con Cortolima, autoridad ambiental competente en este territorio para la definición de las determinantes ambientales, según el cual se pudieron concertar las áreas de la frontera agrícola habilitas para las APPA, y de conformidad con la información entregada por el municipio relacionada con los predios objeto de protección ambiental al tenor del



artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Estos últimos serán objeto de exclusión de las áreas potencialmente identificables como APPA, por cuanto representan una restricción con respecto a la frontera agrícola.

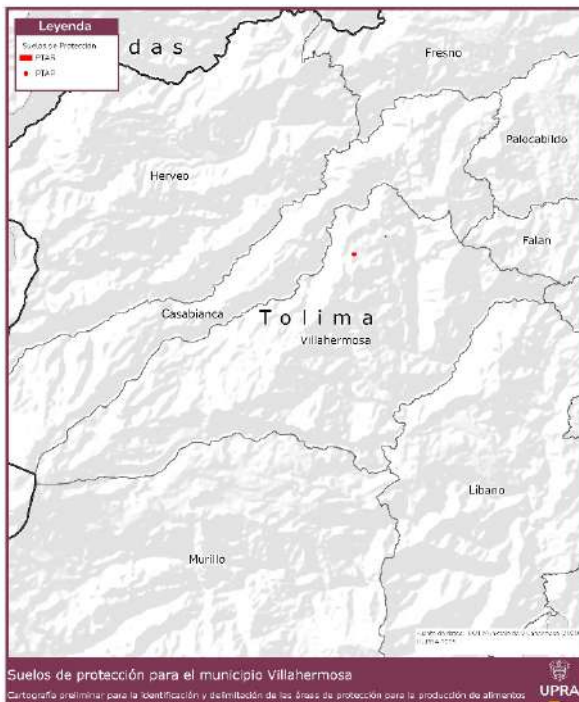
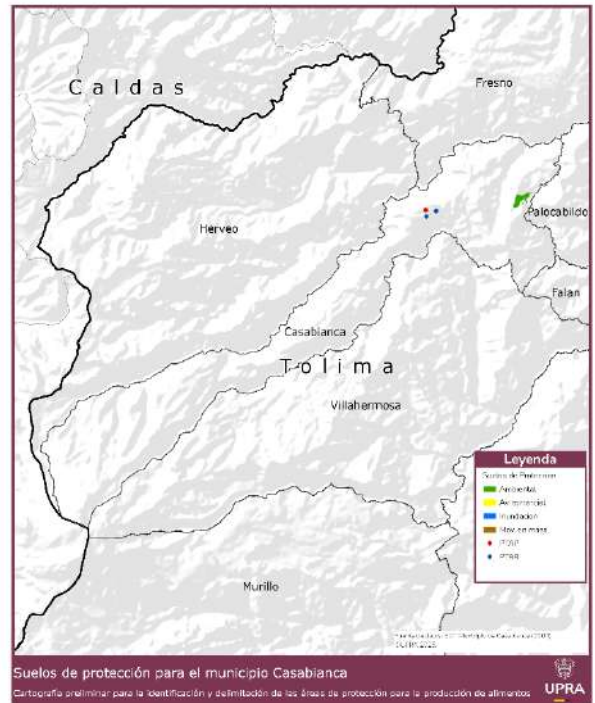
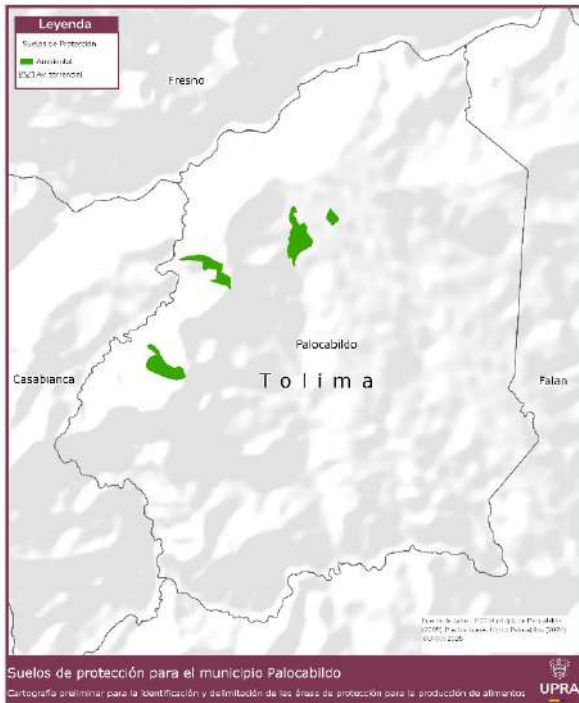
Por lo que concierne las áreas de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 59 del acuerdo 001 de 2005 del municipio de Palocabildo trata acerca del sistema de servicios públicos, sin embargo, ni el acto administrativo ni la cartografía definen geográficamente sus infraestructuras estratégicas.

En el caso de Casabianca, el artículo 57 del acuerdo 009 de 2004, si bien define el sistema de servicios públicos, no identifica espacialmente la infraestructura estratégica. Por ello, esta se identifican a partir del plan de saneamiento - PSMV y manejo de vertimiento de 2022.

En cuanto al municipio de Villahermosa, el acuerdo 046 de 2000, define el sistema de servicios públicos en su artículo 58. Precisa la futura localización de la infraestructura de tratamiento de aguas potable y residuales; sin embargo, la representación cartográfica de las anteriores se realizó a partir de información específica entregada en 2025 por parte de la administración y de acuerdo a lo establecido en el PSMV de 2024.

Por lo que concierne el municipio de Líbano, el acuerdo 016 de 1991, no define geográficamente la infraestructura estratégica asociada a las áreas de los servicios públicos domiciliarios.

7Figura 21. Predios (ambiental) adquiridos en el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y suelos de protección del sistema de servicios públicos domiciliarios – municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.



El acuerdo 16 de 1991 de Líbano no contempla geográficamente elementos del sistema de servicios públicos domiciliarios



*Fuente:* UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Palocabildo, 2025), (Alcaldía de Casabianca, 2025), (Alcaldía de Libano, 2025), (Alcaldía de Villahermosa, 2025), (Alcaldía de Casabianca, 2022), (Alcaldía de Villahermosa, 2024), (Alcaldía de Libano, 2025).

Tabla 28. Predios (ambiental) adquiridos en el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y suelos de protección del sistema de servicios públicos domiciliarios – municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

Municipio	Suelos de protección	Área ha
Casabianca	Ambiental - predios	52,01
Casabianca	PTAR	N/A (2 puntos)
Casabianca	PTAP	N/A (punto)
Villahermosa	PTAP	N/A (punto)
Villahermosa	PTAR	1,14
Palocabildo	Ambiental - predios	72,66

*Fuente:* UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Palocabildo, 2025), (Alcaldía de Casabianca, 2025), (Alcaldía de Libano, 2025), (Alcaldía de Villahermosa, 2025), (Alcaldía de Casabianca, 2022), (Alcaldía de Villahermosa, 2024), (Alcaldía de Libano, 2025).

Las áreas (polígonos) asociadas a los suelos de protección ambiental (predios) y aquellas relacionadas con el sistema de los servicios públicos domiciliarios son objeto de exclusión del APPA.

En el caso de los predios adquiridos según el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, estos constituyen una determinante del ordenamiento territorial del nivel 1, es decir, de superior jerarquía con respecto a las APPA y; en el caso de los suelos de protección para la áreas de los servicios públicos domiciliarios, su implantación responde a la definición de áreas y actividades específicas a partir del proceso de ordenamiento territorial local que no son compatibles con la producción de alimentos. Adicionalmente, será aplicables a dichas áreas una franja adicional de aislamiento cuya dimensión depende del tipo de infraestructura, de conformidad con la RAS 2000, por lo que concierne las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y según lo estipulado por la resolución 330 de 2017 en el caso de las plantas de tratamiento de agua potable (PTAP).



#### **3.8.2.4.2. *Categoría de protección: Áreas para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales***

Los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios en estudio fueron adoptados antes de la entrada en vigencia del decreto 3600 de 2007 que introduce las “Áreas para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales” como categoría de protección, por ello, los actos administrativos no hacen referencia directamente a tales categorías y proceden principalmente a identificar unos suelos de producción agropecuaria. Las APPA no entran a reñir con dichas decisiones de ordenamiento por cuanto estas son totalmente compatibles con la protección de la producción de los alimentos.

#### **3.8.2.4.3. *Categoría de protección: Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural***

En los actos administrativos y la cartografía que adoptan los instrumentos de ordenamiento territorial de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no se identifican suelos de protección del patrimonio en el área rural.

#### **3.8.2.4.4. *Categorías de desarrollo restringido***

Los análisis de las categorías de desarrollo restringido en el suelo rural son una herramienta importante para la toma de decisiones en la identificación de las APPA, teniendo en cuenta por un lado que, se crean como soporte para el desarrollo productivo rural (caso de los centros poblados y los equipamientos rurales), y por otro lado, reglamentan las dinámicas de suburbanización en los suelos rurales a través de lo que se haya contemplado en el instrumento de planificación municipal en términos de vivienda campestre, servicios, comercio e industria.

En los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, los instrumentos vigentes no establecen propiamente la categoría de desarrollo restringido, sin embargo, hay decisiones de ordenamiento que permiten que ciertas piezas territoriales puedan reconducirse a las categorías introducidas por el decreto 3600 de 2007 incorporado al decreto 1077 de 2015. Adicionalmente, esta



información fue precisada mediante la capa de información geográfica “división político-administrativa” (DANE, 2018) para poder precisar los centros poblados rurales.

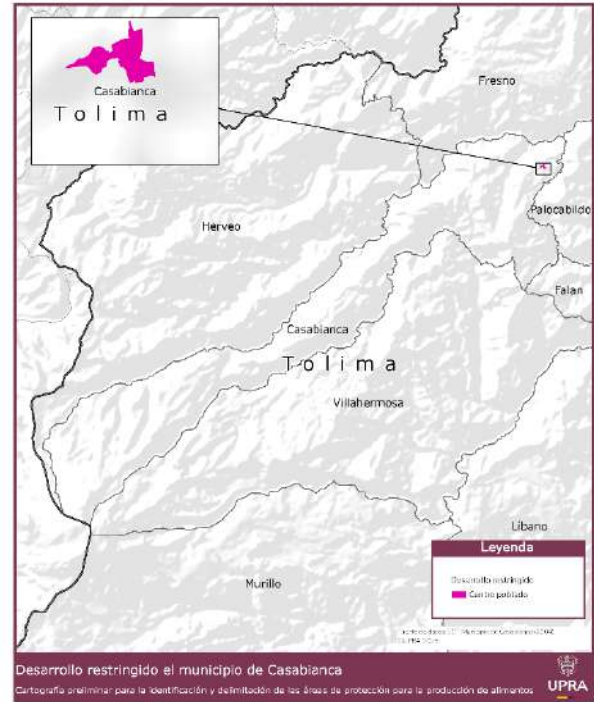
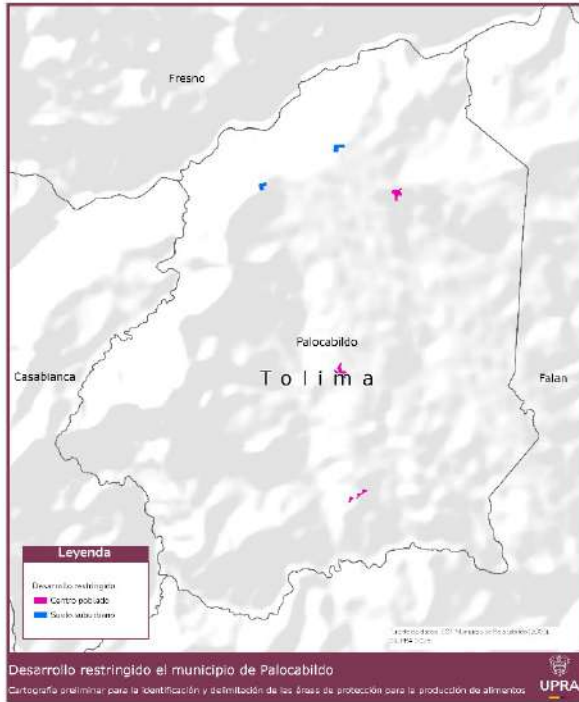
Tabla 29. Resultado del análisis de las categorías de desarrollo restringido en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano

Municipio	Categoría de desarrollo restringido	Referencia
Palocabildo	Suelo suburbano	Artículo 16, se enmarca en la clasificación del suelo
Palocabildo	Centro poblado rural	DANE 2023
Casabianca	Centro poblado rural	DANE 2023
Villahermosa	No contempla	N/A
Líbano	Centro poblado rural	DANE 2023

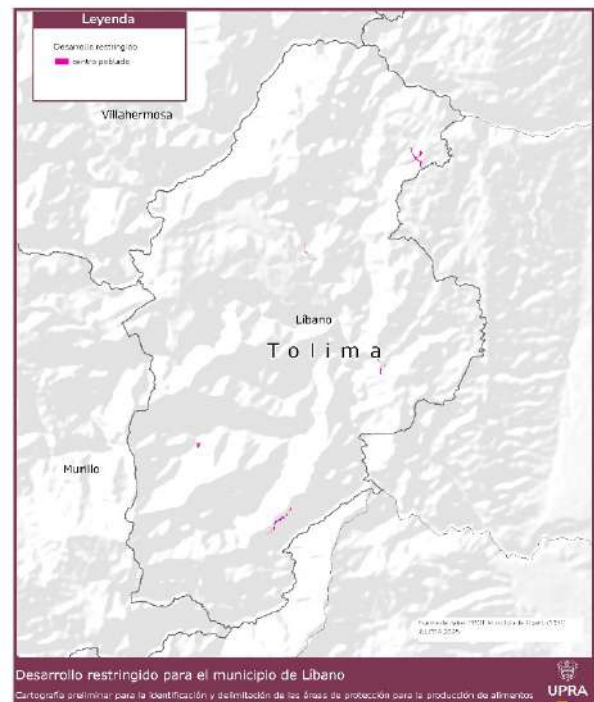
*Fuente:* UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Palocabildo, 2005), (DANE, 2018)

En los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios estudiados no se contemplan las categorías de los corredores viales suburbanos y la vivienda campestre. Por lo que concierne los equipamientos rurales, no existen infraestructuras de carácter regional que – por tamaño, escala y servicios conexos deben ser excluidos del APPA. De acuerdo con los instrumentos de ordenamiento territorial vigente, los equipamientos rurales están identificados mediante punto y hacen referencia al servicio educativo y de salud. Estas actividades son compatibles con el APPA.

Figura 22. Categorías de desarrollo restringido en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano



De acuerdo con el acuerdo 046 de 2000 y la información de (DANE, 2018), en el municipio de Villahermosa no existen suelos de desarrollo restringido





Fuente: UPRA 2025, con base en (Alcaldía de Palocabildo, 2005), (DANE, 2018)

Tabla 30. Categorías de desarrollo restringido en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

Municipio	Desarrollo restringido	Area_ha
Casabianca	Centro poblado	4,77
Líbano	Centro poblado	24,78
Palocabildo	Centro poblado	6,89
Palocabildo	Suelo suburbano	3,50

Fuente: UPRA 2025, con base en (Alcaldía de Palocabildo, 2005), (DANE, 2018)

Las áreas asociadas a las categorías de desarrollo restringido son objeto de exclusión del APPA en el respeto de las decisiones de ordenamiento territorial proferidas por los concejos municipales y de la autonomía territorial de los municipios.

### 3.9. Variables socioculturales y económicas

Con el fin de impulsar el desarrollo rural, como uno de los objetivos que persiguen las APPA, el análisis territorial debe complementarse con la identificación de las dinámicas de transformación de la ruralidad relacionadas con actividades económicas existentes en territorio diferentes a las agropecuarias y prácticas socioculturales que de alguna manera deban armonizarse con la protección de la producción de alimentos por cuanto aportan en general al desarrollo rural. En este sentido, este análisis busca, a través de la identificación de actividades económicas materializadas en estudios técnicos realizados por los territorios, por otras entidades del estado, así como la identificación de actividades cobijadas por derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, reconocer áreas cuya destinación principal es diferente a la agropecuaria.

En concreto, las variables estudiadas hacen referencia a:

1. Estudios de formulación y/o revisión de los planes de ordenamiento territorial de los municipios analizados;
2. Dinámicas de ocupación y actividades de transformación del suelo rural



- Actividades de minería e hidrocarburos
- Licenciamiento urbanístico en el suelo rural
- Asentamientos humanos precarios en el suelo rural
- Actividades de utilidad pública
- Proyectos para el desarrollo económico rural diferentes a los asociados al sector agropecuario

El resultado del análisis define cuales áreas de las categorías en mención son objetos de exclusión o coexistencia en el marco geográfico de las APPA a identificar.

La información entregada por los municipios y otras entidades públicas con relación a las variables socioeconómicas fue la siguiente:

Tabla 31. Información de variables socioeconómicas - Palocabildo

Shp	Fuente instrumento	Ítem	Nombre del plano	Nombre del layer a utilizar
SHP variables socioeconómica	N/A	Información de revisión del POT	N/A	N/A
	licencias ID	licencias rurales de subdivisión / parcelación	N/A	

Fuente: UPRA 2025

Tabla 32. Información de variables socioeconómicas - Casabianca

Shp	Fuente instrumento	Ítem	Nombre del plano	Nombre del layer a utilizar
SHP variables socioeconómica	N/A	Información de revisión del POT	N/A	N/A
	licencias ID	licencias rurales de subdivisión / parcelación	N/A	

Fuente: UPRA 2025



Tabla 33. Información de variables socioeconómicas - Villahermosa

Shp	Fuente instrumento	Ítem	Nombre del plano	Nombre del layer a utilizar
SHP variables socioeconómica	N/A	Información de revisión del POT	N/A	N/A
	licencias ID	licencias rurales de subdivisión / parcelación	N/A	

Fuente: UPRA 2025

Tabla 34. Información de variables socioeconómicas – Líbano

SHP	Fuente instrumento	Ítem		Nombre del plano	Nombre del layer a utilizar
SHP_variables_socioeconómicas	Estudios Actualización instrumento OT (PBOT) GDB_APPA_LÍBANO_24.04.2025.gdb	REV_urbano	cabecera municipal	Clasificación del suelo	Suelo Urbano
			cabecera corregimental	N/A	N/A
		REV_expansión		Clasificación del suelo	Suelo de Expansión Urbana
		RV_rural		Clasificación del suelo	Suelo Rural
		REV_protección	Áreas de conservación y protección ambiental	AREAS_PROTEGIDAS_LÍBANO	todos los registros del campo Folder_Path
			Amenaza media y alta Mov. En masa	CR_Amenazas_por_Movimiento_en_Masa	Amenaza, solo los valores: Media / Alta
			Amenaza media y alta Av. Torrenc.	CR_Amenazas_por_Avenida_Torrencial	Amenaza, solo los valores: Media / Alta
			Amenaza media y alta Inund.	CR_Amenazas_por_Inundacion	Amenaza, solo los valores: Media / Alta
			Protección patrimonio cultural	N/A	N/A



			Protección servicios públicos - PTAP	CR_Aislamientos_infraestructura_Agua_Potable_Rural	Estado_Actual	
			Protección servicios públicos - PTAR	CR_Aislamientos_Infraestructura_Aguas_Residuales_Rurales	Estado_Proyectado	
		REV.desarrollo restringido	Suburbano	CR_Reglamentacion_Rural Áreas de desarrollo restringido	Suelo_suburbano.s hp	
			Parc. Vivienda campestre	CR_Reglamentacion_Rural Áreas de desarrollo restringido	Vivienda_Campestr e	
			Equipamientos	N/A	N/A	
			CPR	DR_Centros_Pob lados_Limites	Centro Poblado	
		licencias 5413	ID	licencias rurales de subdivisión	Subdivisiones la trina y agrado	
		licencias 5413	ID	licencias rurales de subdivisión	Subdivisiones la trina y agrado	

Fuente: UPRA 2025

De acuerdo con la tabla, los municipios de Palocabildo, Casabianca y Villahermosa no entregaron dicha información.

Respecto a la información entregada por otras entidades del estado, se informa lo siguiente:



Tabla 35. Información entregada por la ANM

Descripción	Allega (si/no)	Radicado solicitud	Radicado recibido	Fecha
Títulos mineros vigentes	Si	2024-1-001087	2024-2200524901	8/04/2024
Información cartográfica de Zonas mineras de comunidades indígenas y negras.	N/A	-	-	-
Áreas de reserva especial - ARE	Si	2024-1-000766	2024-2-005143	29/05/2024
Áreas estratégicas mineras definidas - AEM	N/A	-	-	-
Zonas Reservadas con Potencial identificadas y caracterizadas - ZRP	Si	2024-1-001087	20242200524901	8/04/2024

Fuente: UPRA 2025.

Nota: esta fue corroborada para el año 2025 con la entidad.

Tabla 36. Información entregada por ANH y CENIT

Descripción	Allega (si/no)	Radicado solicitud	Radicado recibido	Fecha
Señalamiento y localización de Contratos de exploración y explotación.	N/A	2024-1-001090	-	-
Señalamiento y localización de Infraestructura de transporte de hidrocarburos.	SI		2024-2-002680	11/04/2024

Fuente: UPRA 2025.

Nota: esta fue corroborada para el año 2025 con la entidad.

Tabla 37. Información entregada por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Descripción	Allega (si/no)	Radicado solicitud	Radicado recibido	Fecha
Señalamiento y localización de Proyectos turísticos especiales e infraestructura asociada. Formato GDB / Shp / DWG	N/A	2024-1-001084	N/A	N/A
Inventarios de atractivos Túrísticos actualizados. Formato GDB / Shp / DWG	SI		2024-2-002294	11/04/2024

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Fuente: UPRA 2025.

Nota: Los atractivos turísticos no constituyen una exclusión del APPA y su operación depende de las normas sectoriales y de ordenamiento territorial aplicables a partir de lo estipulado por la Ley 300 de 1996.

Tabla 38. Información entregada por Ministerio de Defensa

Descripción	Allega (si/no)	Radicado solicitud	Radicado recibido	Fecha
Identificación y localización de los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de defensa nacional en los municipios mencionados. archivos digitales formato gdb, shp o dwg.	Sí	2024-1-002990	2025-2-000153 2025-2-000200	16/01/2025 21/01/2025

Fuente: UPRA 2025.

Nota: Realizado el proceso de calidad de la información para su representación cartográfica, se constató que los predios no son geográficamente identificables. En todo caso, prevalecen sobre el APPA.

### 3.9.1. Estudios de formulación y/o revisión de los planes de ordenamiento territorial de los municipios analizados

El reconocimiento de los estudios de formulación y/o revisión de los instrumentos de ordenamiento vigente conforma información valiosa para la identificación de las APPA, en cuanto vislumbra los procesos y dinámicas de transformación del territorio, incluyendo aquellos que caracterizan puntualmente el suelo rural.

En estos procesos, conforme con lo estipulado en el decreto 1077 de 2015, los municipios están llamados a adelantar un diagnóstico del territorio en sus cinco dimensiones y a formular estrategias, el modelo de ocupación, los programas y los proyectos que concretarán la visión de territorio deseada y que responde a lo diagnosticado.

De acuerdo con la situación del ordenamiento territorial vigente en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, éste último es el único municipio que se encuentra en el proceso de nueva formulación de su PBOT conforme con la declaratoria de nulidad del acuerdo 041 de 2001, a raíz de la cual el municipio quedó sin un plan de ordenamiento territorial.

---

#### Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)

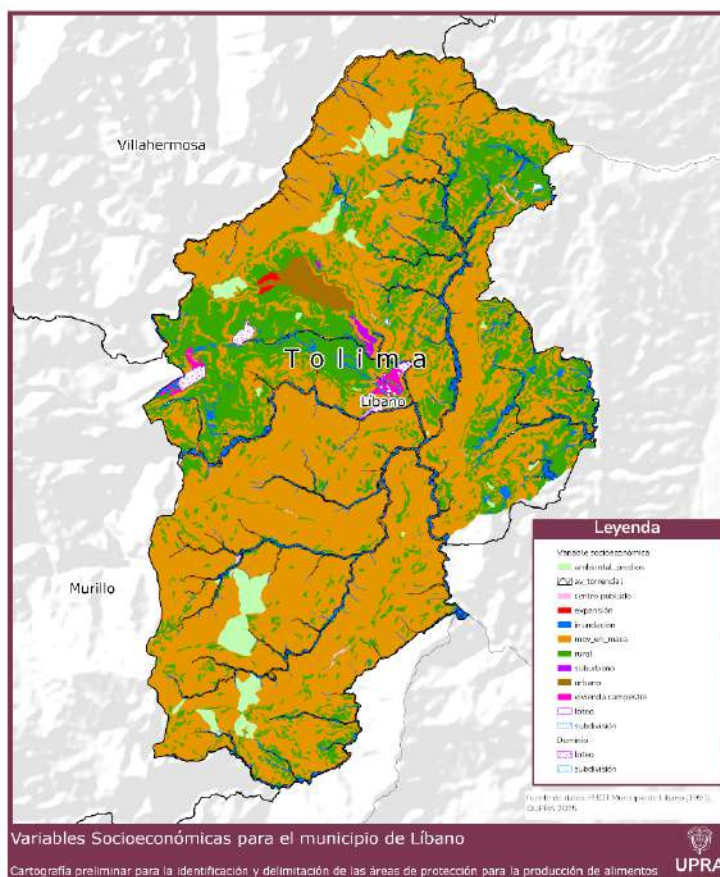


En el presente apartado, se analizan las variables de transformación del suelo rural y de manera coordinada, las necesidades de ordenamiento del municipio de Líbano consolidadas en el estudio de formulación del PBOT, en aras de establecer áreas que no son aptas para la identificación del APPA y las intenciones de ordenación asociadas a toda clase y categorías de suelo del ordenamiento territorial planteadas por parte de la entidad territorial.

Análogamente al estudio del ordenamiento territorial vigente, desde los estudios de formulación y/o revisión de dichos instrumentos se analizan las siguientes variables:

1. Planteamientos sobre la Clasificación del suelo
  - Urbano
  - Expansión
2. Planteamientos sobre las Categorías de protección del suelo rural:
  - Suelos de protección ambiental;
  - Suelos de protección del patrimonio;
  - Suelos para la producción agrícola, ganadera y explotación de los recursos naturales;
  - Suelos de protección de infraestructuras de los servicios públicos domiciliarios y actividades de utilidad pública;
3. Planteamientos sobre las Categorías de desarrollo restringido del suelo rural:
  - Centros poblados rurales;
  - Suelo suburbano;
  - Corredores viales suburbanos;
  - Vivienda campestre;
  - Equipamientos rurales.

Tabla 39. Variables socioeconómicas, municipio de Líbano



Fuente: UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Líbano, 2025)

Tabla 40. Variables socioeconómicas, municipio de Líbano

Municipio	Variables Socioeconómicas / Polígono	Área hA
Líbano	av_torrencial	1.390,89
Líbano	centro poblado	29,42
Líbano	expansión	28,21
Líbano	inundación	2.068,74
Líbano	mov_en_masa	19.268,42
Líbano	rural	6.601,86
Líbano	suburbano	47,93
Líbano	urbano	283,68
Líbano	vivienda campestre	129,11
Líbano	loteo	121,04
Líbano	subdivisión	9,16

Fuente: UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Líbano, 2025)



Los análisis sobre la información de las variables socioeconómicas mostraron que:

- La dinámica urbana actual y la capacidad del municipio para garantizar la prestación de servicios públicos acorde al perímetro de servicio certificado por las empresas prestadoras han implicado la definición de una propuesta de ajuste al perímetro del suelo urbano y la identificación del suelo de expansión urbana;
- El proceso de licenciamiento rural asociado a la implementación del acuerdo 041 de 2001 – PBOT de Líbano, actualmente nulo, consolidó polígonos de vivienda campestre; en el marco de la nueva formulación. El municipio propone reconocerlos bajo la categoría de desarrollo restringido de vivienda campestre.
- Existen procesos de implantación de asentamientos humanos precarios en las inmediaciones del casco urbano, los cuales serán reconocidos bajo la categoría de desarrollo restringido de centros poblados rurales;
- Las dinámicas económicas reconocidas en el territorio por parte de la entidad territorial han identificado la necesidad de concentrar usos industriales, de servicio y comercio mediante la propuesta de un suelo suburbano (categoría de desarrollo restringido) en las inmediaciones del casco urbano y la entrada sur del municipio sobre la vía nacional.

Conforme con el modelo territorial propuesto por el municipio, que en gran parte constituye el reconocimiento de situaciones existentes asociadas a la transformación del suelo rural que vienen además consolidándose desde el anterior PBOT, los polígonos correspondientes a las propuestas de las clases de suelo urbano y de expansión urbana, así como las propuestas de los suelos de desarrollo son objeto de exclusión del APPA.

### **3.9.2. Dinámicas de ocupación y actividades de transformación del suelo rural**

#### **3.9.2.1. Actividades de minería e hidrocarburos**

---

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



La Ley 2294 de 2023 incorpora un enfoque transversal de derechos humanos y ambientales, al proponer un modelo de desarrollo que prioriza el bienestar colectivo, la justicia social y ambiental y la equidad social. El ordenamiento jurídico prevé la armonización entre la minería y la actividad agropecuaria, asegurando la protección del suelo. La jurisprudencia constitucional ha enfatizado la inexistencia de un veto general de la minería desde la Nación a los territorios y de las entidades territoriales para con la nación, promoviendo la articulación entre los diferentes sectores para garantizar un desarrollo sostenible y el llamado a las diferentes entidades del orden nacional para que de manera coordinada actúen en garantía de la protección de los derechos de la población que habita y subsiste en los territorios donde se realiza la extracción de minerales.

La "Guía para la Convivencia y Coexistencia de la Minería con Otras Actividades Productivas", elaborada por el Ministerio de Minas y Energía en colaboración con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) orienta a los titulares mineros para que puedan armonizar sus actividades con las de otras actividades productivas del territorio. La coexistencia de las actividades mineras con las actividades agropecuarias conforme lo señala la guía, debe permitir que los sectores funcionen tanto por separado como en conjunto, a pesar de los impactos que puedan tener entre sí.

La garantía de la coexistencia de actividad mineras con actividades agropecuarias debe corresponder con el respeto a los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, de tal forma que los proyectos, obras o actividades mineras o actividades diferentes a la producción de alimentos que estén presentes en el área de los municipios donde se ha declarado las APPA, puedan continuar su desarrollo al amparo de las licencias que correspondan para cada uno de ellos.

#### **3.9.2.1.1. Actividades de minería**

De acuerdo con la información recibida por parte de la ANM reportada en el apartado 3.9, los análisis se orientan en identificar la presencia dentro de la frontera agrícola de instrumentos de planificación sectorial minera y de hidrocarburos y en ese orden

---

#### **Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



de ideas, determinar los criterios de exclusión de los títulos del APPA y de coexistencia:

Tabla 41. Figuras o instrumentos de planificación sectorial Minera

Tipo de figura	Descripción	Marco normativo asociado	Política pública asociada
Instrumento de Planificación Minera Nacional (IPMN)	Es un instrumento técnico y estratégico adoptado mediante la Resolución 40352 de 2023, cuyo objetivo es ordenar la actividad minera a nivel nacional bajo criterios de sostenibilidad ambiental, viabilidad social, y eficiencia económica. El IPMN define zonas habilitadas, condicionadas o restringidas para el desarrollo de la minería, integrando variables geológicas, ambientales, sociales y económicas. Se construye de forma participativa, articulándose con los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental vigentes. otros instrumentos.	Decreto 1073 de 2015 (Sector Minas y Energía), Lineamientos de la ANM  Decreto 1073 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía Ley 685 de 2001 – Código de Minas Decreto 2691 de 2014 – Lineamientos para la delimitación de áreas compatibles con la minería Resolución 40352 de 2023 – Procedimiento para la elaboración y adopción del IPMN CONPES 4075 de 2022 – Política Nacional para la Formalización Minera Resolución ANM 90407 de 2014 – Procedimientos de trámite y seguimiento de títulos mineros Lineamientos técnicos de la ANM – Asignación, priorización y gestión de áreas mineras	Política Minera Nacional 2022–2050  La Política Minera Nacional 2022–2050, adoptada mediante el documento CONPES 4075 de 2022, establece lineamientos estratégicos para la transformación del sector minero bajo un enfoque territorial, diferencial y sostenible. Entre sus ejes prioritarios, se destaca la prevención de conflictos socioambientales, mediante la promoción de una minería que respete los límites ecológicos y evite desarrollarse en zonas de alta sensibilidad ambiental, cultural o con fuerte oposición comunitaria. Asimismo, la política fortalece el enfoque de inclusión social y étnico-territorial, al exigir el diálogo y la participación previa, libre e informada con pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y campesinas antes de habilitar nuevas áreas para el desarrollo minero. Estos lineamientos deben ser considerados de forma transversal en el análisis de todas las figuras mineras, garantizando el respeto por los derechos colectivos, la vocación del territorio y la protección de ecosistemas estratégicos.
Planes de Ordenamiento Territorial Minero (POT-M)	Herramientas de planificación sectorial con enfoque territorial, que permiten armonizar el desarrollo de la actividad minera con los usos del suelo definidos en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales y	Ley 685 de 2001 (Código de Minas), Ley 388 de 1997 (Ordenamiento Territorial), Decreto 1077 de 2015	Política de Ordenamiento Minero Territorial

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



	departamentales. Estos planes integran información sobre potencial geológico, capacidad institucional, vocaciones productivas y sensibilidad ambiental, permitiendo priorizar áreas para el desarrollo minero formal, con enfoque diferencial y de sostenibilidad.		
Áreas Estratégicas Mineras (AEM)	Zonas delimitadas por la Agencia Nacional de Minería (ANM), en coordinación con el Servicio Geológico Colombiano (SGC), que presentan alto potencial geológico y cuyo desarrollo responde a intereses estratégicos del Estado. Estas áreas son priorizadas para su adjudicación mediante procesos de selección objetiva, y su habilitación requiere análisis detallados que garanticen la compatibilidad con variables ambientales, sociales y territoriales.	Ley 685 de 2001, Decreto 2691 de 2014, Resolución 468 de 2021	Política Minera Nacional
Zonas de Reserva Especial (ZRE)	Ámbitos geográficos delimitados para la formalización de la minería de pequeña escala, reconocida como tradicional o ancestral. Estas zonas permiten a comunidades mineras acceder a contratos especiales para continuar su actividad de manera legal, ordenada y sostenible. Las ZRE son creadas con base en diagnósticos técnicos y sociales, y deben garantizar la no afectación de ecosistemas estratégicos ni vulneración de derechos territoriales de otras comunidades.	Decreto 933 de 2013, Resolución 075 de 2023	Política Nacional de Formalización Minera
Contratos Especiales de Concesión (CEC)	Instrumentos contractuales dirigidos a comunidades mineras que desarrollan actividades tradicionales dentro de una Zona de Reserva Especial. Su objetivo es facilitar la	Ley 685 de 2001, Decreto 1756 de 2015, Lineamientos contractuales de la ANM	Política Nacional de Desarrollo Minero

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



	transición hacia la formalidad, mediante acompañamiento técnico, acceso a derechos mineros y condiciones adaptadas a la escala de producción. Estos contratos tienen requisitos diferenciados en aspectos técnicos, ambientales y económicos, en concordancia con la Política Nacional de Formalización Minera (CONPES 4075 de 2022).		
Planes de Gestión Ambiental y Social del Sector Minero	Planes que orientan la incorporación de criterios ambientales y sociales en la planificación y desarrollo de proyectos mineros. Estos planes deben integrar elementos como el manejo del agua, biodiversidad, participación comunitaria, prevención de conflictos socioambientales, y restauración ecológica. Son fundamentales para asegurar la compatibilidad del sector con los principios del desarrollo sostenible y la justicia ambiental.	Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015, Requisitos de licenciamiento ambiental (ANLA), Resolución 1522 de 2020	Política Nacional Ambiental; Política de Responsabilidad Social Minera

Fuente: UPRA 2025

Tabla 42. Figuras de potencial minero.

Tipo de figura	Descripción	Marco normativo asociado	Política pública asociada
Cartografía de Potencial Minero	Representación espacial elaborada a partir de estudios geológicos, geoquímicos y geofísicos del territorio nacional, que permite identificar áreas con presencia o indicios de recursos minerales. Esta cartografía, producida principalmente por el Servicio Geológico Colombiano, sirve de insumo técnico clave para la toma de decisiones en materia de ordenamiento minero y asignación de derechos mineros.	Resolución 181102 de 2012 (UPME), Ley 685 de 2001 (Código de Minas), documentos del Servicio Geológico Colombiano	Política Minera Nacional; Política de Información Geocientífica
Áreas con Potencial Minero Identificado (APMI)	Zonas donde existen indicios geológicos confiables de la presencia de minerales, determinadas por estudios técnicos previos. Su delimitación busca orientar procesos de exploración y adjudicación minera bajo criterios de uso eficiente del suelo y compatibilidad ambiental. Las APMI se consideran dentro de los ejercicios de	Resolución 180241 de 2012 (UPME – metodología de priorización), Ley 685 de 2001	Política de Gestión del Recurso Minero; Política Minera Nacional

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



	planificación minera como áreas habilitadas, condicionadas o restringidas, conforme a los lineamientos del IPMN.		
Modelos de favorabilidad geológica	Herramientas técnicas construidas a partir de metodologías estadísticas y análisis espacial, que permiten estimar la probabilidad de ocurrencia de depósitos minerales en el subsuelo. Estos modelos son fundamentales para la priorización de áreas estratégicas, la asignación eficiente de recursos exploratorios y la definición de zonas con potencial económico relevante para el Estado. Son insumos clave en el marco del IPMN y los procesos de selección objetiva.	Servicio Geológico Colombiano (SGC), estándares internacionales de geociencias aplicadas	Política de Información Geocientífica del Territorio; Minería Responsable

Fuente: UPRA 2025

### **3.9.2.1.2. Títulos mineros del corredor agropecuario cordillera norte occidental del Tolima superpuestos con la frontera agrícola habilitada para APPA**

En el territorio en estudio, en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa, Líbano, Fresno, Herveo, Murillo y Falan, tras el análisis de la información considerando las determinantes de primer nivel y demás sectores conforme a los criterios establecidos, se identificaron 30 títulos mineros que presentan superposición con la frontera agrícola (FA) condicionada habilitada para APPA en la cual se identificaron cruces con POMCA y no condicionada habilitada para APPA, en un área de 11.110,69 ha.

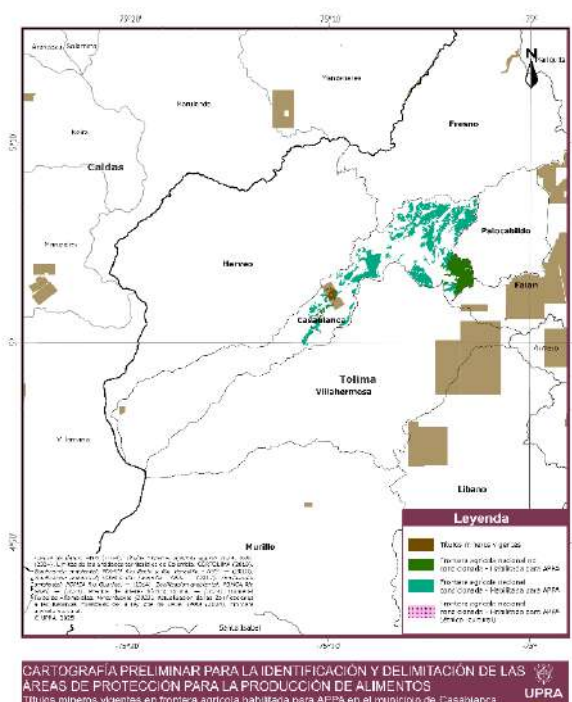
De estos, 27 títulos mineros se encuentran ubicados en la FA condicionada, con un área de 7.529,00 ha (67,76 %), uno en FA condicionada (étnico-cultural) con un área de 15,03 ha (0,14 %) y 18 en FA no condicionada con una extensión de 3.566,66 ha (32,10 %). Es importante mencionar que un mismo título puede estar superpuesto tanto en áreas de FA condicionada como en no condicionada.

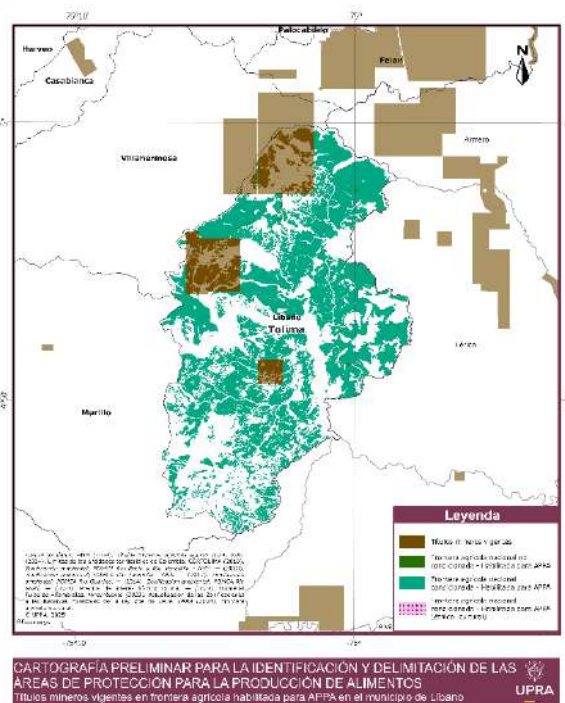
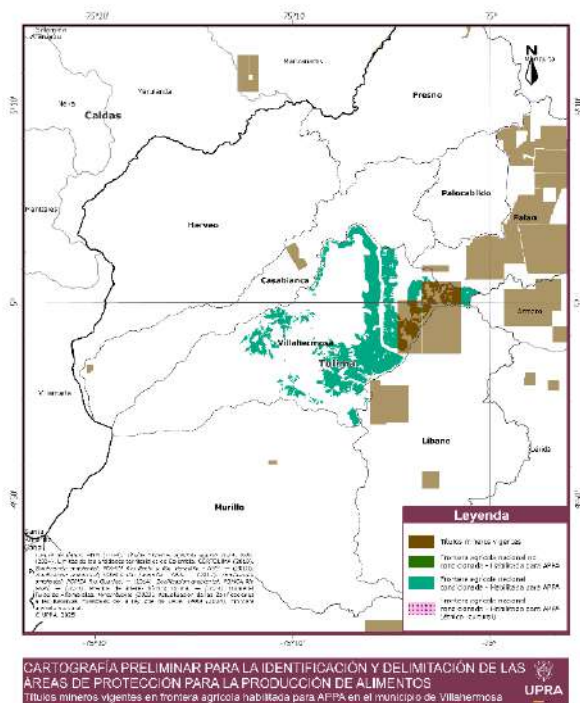
De los 30 títulos mineros, 15 se encuentran en estado activo en etapa de exploración con un área de 8.201,17 ha, 15 activos en etapa de explotación y 1 título en terminación.

En el siguiente mapa se presenta la ubicación de los títulos mineros en las áreas que se superponen con la frontera agrícola habilitada para APPA, en específico de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa, Líbano.

Figura 23. Áreas de títulos mineros que se superponen con frontera agrícola habilitada para APPA los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

El municipio de Palocabildo no cuenta con títulos mineros vigentes





Fuente: UPRA (2025), a partir de (ANM, 2025)

A continuación, se presenta la tabla con los respectivos detalles:

Tabla 43. Títulos mineros en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, dentro de FA Habilitada para APPA

Expediente	Municipio	Etap	Materiales	FA condicionada habilitada para APPA	FA condicionada étnico - cultural habilitada	FA no condicionada habilitada para APPA	Total (ha)
14696	Casabianca	Exploración	Talco	67,91	0	0,27	68,17
	<b>Total</b>			<b>67,91</b>	<b>0</b>	<b>0,27</b>	<b>68,17</b>
0819-73	Líbano	Explotación	Mineral de oro, mineral de plata	17,77	0	0	17,77
	<b>Total</b>			<b>17,77</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>17,77</b>
CCC-111	Líbano	Explotación	Mineral de oro, mineral de plata	6,86	0	0	6,86
	<b>Total</b>			<b>6,86</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6,86</b>
ELF-152	Líbano	Explotación	Mineral de oro, mineral de plata,	200,38	0	0	200,38



Expediente	Municipio	Etapas	Materiales	FA condicionada habilitada para APPA	FA condicionada étnico - cultural habilitada	FA no condicionada habilitada para APPA	Total (ha)
<b>Total</b>				<b>200,38</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>200,38</b>
<b>FI7-161</b>	Líbano	Explotación	Mineral de oro, mineral de plata	5,16	0	0,04	5,19
	<b>Total</b>			<b>5,16</b>	<b>0</b>	<b>0,04</b>	<b>5,19</b>
<b>GHC-101</b>	Líbano	Explotación	Mineral de oro	0,34	0	0	0,34
	<b>Total</b>			<b>0,34</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,34</b>
<b>GI2-101</b>	Líbano	Explotación	Mineral de oro, mineral de plata	25,53	0	0	25,53
	<b>Total</b>			<b>25,53</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>25,53</b>
<b>GLG-101</b>	Líbano	Explotación	Mineral de oro, mineral de plata	2,93	0	0	2,93
	<b>Total</b>			<b>2,93</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2,93</b>
<b>GLG-102</b>	Líbano	Explotación	Mineral de oro	43,98	0	0	43,98
	Villahermosa			518,63	0	0	518,63
	<b>Total</b>			<b>562,61</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>562,61</b>
<b>HAH-081</b>	Líbano	Explotación	Mineral de oro, mineral de plata	8,42	0	0	8,42
	<b>Total</b>			<b>8,42</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8,42</b>
	Líbano			508,13	0	0,93	509,05
	Villahermosa			571,83	0	0,85	572,68
	<b>Total</b>			<b>1133,89</b>	<b>0</b>	<b>3,22</b>	<b>1137,11</b>
<b>ILS-11581</b>	Líbano	Explotación	Mineral de oro	846,74	0	2,28	849,02
	<b>Total</b>			<b>846,74</b>	<b>0</b>	<b>2,28</b>	<b>849,02</b>
<b>JIM-15382X</b>	Falan	Explotación	Mineral de oro	0,81	0,81	48,42	49,24
	Villahermosa			0	0	0,22	0,22
	<b>Total</b>			<b>0,81</b>	<b>0,81</b>	<b>48,64</b>	<b>49,46</b>
<b>Total</b>				<b>5704,77</b>	<b>1,62</b>	<b>107,46</b>	<b>5812,20</b>

Fuente: UPRA (2025), a partir de (ANM, 2025)

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Edificio Club Colombia, Carrera 10 #28-49, Torre A, piso 19 Bogotá, Colombia.

+57(601) 552 9820, 245 7307

[www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)



Con base en los criterios técnicos definidos para la delimitación de las APPA, se establece que, los títulos otorgados para la exploración y explotación de materiales de construcción y arcillas deben ser excluidos de dicha área de protección, dado que estos suelos serán o han sido alterados o no presentan condiciones agro-productivas compatibles con la conservación de la función alimentaria del territorio. Esta exclusión se sustenta en la baja capacidad de recuperación de los suelos intervenidos con minería de materiales de arrastre o arcillosos, cuyo impacto es mayormente superficial y genera pérdida estructural de la fertilidad, afectando la vocación agrícola.

Por otro lado, los títulos mineros relacionados con extracción subterránea de materiales distintos a los de construcción pueden ser incorporados dentro del APPA, en la medida en que se garantice la coexistencia responsable con la producción de alimentos. Esta inclusión requiere una verificación técnica frente a las condiciones de restauración y la capacidad de carga del suelo. En cuanto a los títulos diferentes a materiales de construcción con derechos adquiridos, estos serán respetados conforme al principio de legalidad, sin perjuicio de que se deban cumplir las obligaciones de compensación, restauración y armonización con los instrumentos de planificación rural y ambiental. Así, el enfoque se basa en la jerarquización del uso del suelo y en la armonización sectorial bajo principios de sostenibilidad, seguridad alimentaria y legalidad vigente.

#### ***3.9.2.1.3. Áreas de Reserva Especial en el corredor agropecuario cordillera norte occidental del Tolima superpuestas con frontera agrícola habilitada para APPA***

En los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no existen Área de Reserva Especial ni solicitudes para que se constituyan.



#### **3.9.2.1.4. Solicitudes ARE en frontera agrícola habilitada para identificación de APPA en el departamento del Tolima**

Una vez realizado el análisis técnico de la información proveniente de la ANM y demás fuentes oficiales, se puede establecer que, para el departamento del Tolima, **no se evidencian registros activos de Solicitudes de Áreas de Reserva Especial Minera (ARE)** en los municipios priorizados donde se viene adelantando el proceso de identificación y delimitación de las APPA.

Esta verificación hace parte del ejercicio de cruce multiescalar de información minera y territorial, con el fin de garantizar que la propuesta de delimitación de las APPA no se superponga con instrumentos de ordenamiento minero que puedan generar restricciones futuras sobre el uso del suelo agropecuario. La inexistencia de solicitudes ARE en dichos municipios constituye un insumo relevante para avanzar en la consolidación técnica y jurídica del proceso, en concordancia con los principios de seguridad jurídica, sostenibilidad y armonización intersectorial.

#### **3.9.2.1.5. ZRP en frontera agrícola habilitada APPA en el corredor agropecuario cordillera norte occidental del Tolima.**

Una vez realizado el análisis técnico de la información proveniente de la Agencia Nacional de Minería (ANM) y demás fuentes oficiales, se puede establecer que, **no se evidencian registros activos de Zonas de Reserva con Potencial (ZRP)** en los municipios priorizados donde se viene adelantando el proceso de identificación y delimitación de las APPA.

#### **3.9.2.1.6. Actividades de hidrocarburos**

Con el fin de comprender la interacción entre el sector hidrocarburos y la planificación territorial en el marco de las Áreas de Producción para la Protección de Alimentos (APPA), se realizó una revisión técnica de las principales figuras e instrumentos de planificación que estructuran el desarrollo de esta actividad a



nivel nacional y regional. Esta revisión incluyó la identificación de bloques de hidrocarburos y contratos vigentes (exploración y producción), así como instrumentos de política sectorial como el Plan Indicativo de Producción de Hidrocarburos, las Rondas de asignación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), y lineamientos del Ministerio de Minas y Energía.

El análisis tiene el objetivo de establecer un panorama detallado de las áreas con potencial hidrocarburífero y su grado de intervención actual o proyectado, y posteriormente identificar aquellas figuras que tienen incidencia directa o parcial sobre zonas identificables como APPA, por cuanto esta superposición genera una tensión en el uso del suelo, dado que las actividades extractivas pueden comprometer la vocación agrícola, la disponibilidad hídrica, y la integridad de ecosistemas estratégicos.

La presencia de figuras del sector hidrocarburos en zonas APPA conlleva la necesidad de establecer medidas de compatibilización y evaluación técnica diferencial, en función de los principios de precaución, sostenibilidad y seguridad alimentaria. Adicionalmente, esta situación exige la articulación de instrumentos sectoriales con los planes de ordenamiento territorial, ambiental y agropecuario, así como una revisión rigurosa de las licencias y permisos otorgados, priorizando la conservación de áreas productivas estratégicas y la gestión del riesgo socioambiental.

Este enfoque permite orientar decisiones de política pública que garanticen un balance entre el aprovechamiento de recursos energéticos y la protección de la base productiva alimentaria, en línea con los principios del ordenamiento del suelo rural y la planificación participativa del territorio.

Tabla 44. Figuras o instrumentos de planificación del sector hidrocarburos

Tipo de figura	Descripción	Marco normativo asociado	Política pública asociada
Plan de Abastecimiento de Combustibles Líquidos	Instrumento que garantiza el suministro continuo, eficiente y seguro de combustibles	Ley 812 de 2003, Decreto 1073 de 2015, Resolución CREG 085 de 2016	Política de Abastecimiento de Combustibles Líquidos

Tipo de figura	Descripción	Marco normativo asociado	Política pública asociada
	líquidos en el territorio nacional.		
Plan de Abastecimiento de Gas Natural	Define la infraestructura y acciones necesarias para garantizar la oferta y distribución de gas natural en el país.	Decreto 2100 de 2011, Decreto 1073 de 2015  Decreto 2100 de 2011 Decreto 1073 de 2015 Plan de Abastecimiento de Hidrocarburos y Combustibles Líquidos 2023–2038	Política de Masificación del Uso del Gas Natural
Plan Indicativo de Producción de Hidrocarburos	Proyección del comportamiento de la producción de petróleo y gas para orientar decisiones técnicas, contractuales y fiscales.	Ley 1819 de 2016, documentos técnicos del Ministerio de Minas y Energía y la ANH	Política de Sostenibilidad Energética
Mapa de Tierras – ANH	Representación geoespacial oficial de las áreas disponibles, en exploración, producción, suspendidas o reservadas para hidrocarburos.	Manual de Asignación de Áreas (ANH), actualizado periódicamente	Política de Gestión del Recurso Hidrocarburífero
Planes de Exploración y Explotación	Documentos que presentan las actividades técnicas, económicas y ambientales que desarrollará un contratista en un bloque asignado.	Contratos suscritos con la ANH, Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015	Política de Desarrollo Sostenible del Sector de Hidrocarburos
Instrumentos de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	Herramientas que permiten incorporar criterios ambientales en políticas, planes y programas, evaluando impactos acumulativos y sinérgicos.	Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015, Guía de EAE (Min Ambiente 2018)	Política Nacional Ambiental, Política de Planificación Ambiental Estratégica
Planes de Transición Energética Justa	Estrategias para diversificar la matriz energética y reducir la dependencia de combustibles fósiles, con enfoque territorial y social.	CONPES 4075 de 2022, Ley 2099 de 2021 (Transición Energética), Decreto 2236 de 2023	Política de Transición Energética Justa

Fuente: UPRA 2025



#### **3.9.2.1.7. Contratos de hidrocarburos Agencia Nacional de Hidrocarburos**

Una vez realizado el análisis técnico de la información proveniente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y demás fuentes oficiales, se puede establecer que, no se evidencian contratos activos de exploración y explotación de hidrocarburos.

#### **3.9.3. Licenciamiento urbanístico en el suelo rural**

Las APPA se implementarán sin perjuicio de los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas y aquellas que se encuentren en trámite ante las autoridades competentes, así como de las que eventualmente existan, sin exclusión alguna.

Para el caso de los municipios en estudio, no existe reporte de licencias urbanística georreferenciadas que hayan sido entregadas por parte de los municipios de Palocabildo, Casabianca y Villahermosa. Sin perjuicio de lo anterior, se respetarán las que eventualmente existan sin exclusión alguna.

Por lo que concierne el municipio de Líbano, estas fueron identificadas de acuerdo con la información consignada en el apartado 3.9 del presente documento.

#### **3.9.4. Asentamientos humanos precarios en el suelo rural**

La comprensión de los patrones de ocupación del suelo rural en relación con los asentamientos humanos es un eje fundamental para discernir las demandas y necesidades territoriales, así como para analizar la compatibilidad entre la localización de las actividades antrópicas y las APPA.

Para el caso de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, solo este último reportó la presencia de estos tipos de ocupaciones, las cuales fueron asociados de conformidad con la propuesta de la formulación del PBOT como centros poblados rurales.



### **3.9.5. Actividades de utilidad pública.**

El presente apartado tiene como objetivo fundamental identificar y caracterizar las actividades de utilidad pública e interés social que, actualmente, se desarrollan en el territorio rural de los municipios en estudio sin estar explícitamente reconocidas en los instrumentos de ordenamiento territorial vigente. Asimismo, se busca discernir aquellas actividades que, aunque no implementadas, poseen un sustento técnico sólido para su ejecución en el corto o mediano plazo.

La identificación de estas actividades se realiza mediante un análisis exhaustivo de planes maestros sectoriales de servicios públicos tales como Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado (PMAA), y Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV)— así como en los estudios de formulación y/o revisión de los planes de ordenamiento territorial.

Tabla 45. Actividades de utilidad pública, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, geometría punto.

Municipio	Actividad de utilidad pública	Estado	Descripción	Sector
Líbano	PTAR	Proyectado	Planta de tratamiento de aguas residuales de Convenio del plan maestro	Centro poblado Convenio
Líbano	PTAR	Proyectado	Planta 1 de tratamiento de aguas residuales de Tierradentro del plan maestro	Centro poblado Tierradentro
Líbano	PTAR	Proyectado	Planta 2 de tratamiento de aguas residuales de Tierradentro del plan maestro	Centro poblado Tierradentro
Líbano	PTAR	Proyectado	Planta 1 de tratamiento de aguas residuales de Santa Teresa del plan maestro	Centro poblado Santa Teresa
Líbano	PTAR	Proyectado	Planta 2 de tratamiento de aguas residuales de Santa Teresa del plan maestro	Centro poblado Santa Teresa
Líbano	PTAR	Proyectado	Planta 3 de tratamiento de aguas residuales de Santa Teresa del plan maestro	Centro poblado Santa Teresa
Líbano	PTAR	Proyectado	Planta de tratamiento de aguas residuales de San Fernando del plan maestro	Centro poblado San Fernando
Líbano	PTAP	Actual	Bocatoma	Acueducto veredal Monte Tauro
Líbano	PTAP	Actual	Bocatoma	Centro Poblado Convenio
Líbano	PTAP	Actual	Tanque	Centro Poblado Convenio
Líbano	PTAP	Actual	Bocatoma	Centro Poblado San Jorge
Líbano	PTAP	Actual	Bocatoma Tanque y Desarenador	Centro Poblado San Fernando
Líbano	PTAP	Actual	Tanque	Centro Poblado San Jorge
Casabianca	PTAR	Proyectado	-	-
Casabianca	PTAR	Proyectado	-	-
Casabianca	PTAP	Proyectado	-	-
Villahermosa	PTAP	Proyectado	-	-

Fuente: UPRA 2025, a partir de (Alcaldía de Líbano, 2025), (Alcaldía de Casabianca, 2022), (Alcaldía de Villahermosa, 2024)



Tabla 46. Actividades de utilidad pública, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, geometría polígono.

Municipio	Suelos de protección	Área ha
Villahermosa	PTAR	1,14

Fuente: UPRA 2025 a partir de (Alcaldía de Villahermosa, 2024)

### 3.9.6. Proyectos para el desarrollo económico rural diferentes a los asociados al sector agropecuario

El proceso de identificación de las APPA se articula inicialmente sobre la base de un análisis riguroso de variables productivas intrínsecas del territorio. Estas incluyen, fundamentalmente, la aptitud biofísica del suelo, determinada por factores edafoclimáticos y topográficos, las clases agrológicas que indican su capacidad productiva, y la dinámica espacial y socioeconómica de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria (ACFEC), reconociendo su rol preponderante en la seguridad alimentaria y la sostenibilidad.

Sin embargo, para complementar esta aproximación basada en el potencial natural y las prácticas existentes, se considera crucial recurrir a la consulta activa de las diversas iniciativas de desarrollo económico rural que se gestan desde la región o los municipios. Este enfoque busca integrar la planificación de las APPA con las visiones locales de desarrollo, permitiendo una contextualización más rica y una mayor coherencia territorial.

De acuerdo con la información solicitada y finalmente recibida por parte de los municipios en estudio, no se identificaron proyectos o iniciativas de desarrollo económico rural diferentes a los asociados a la actividad e infraestructura agropecuaria que requirieran ser considerados en el proceso de identificación de las APPA.

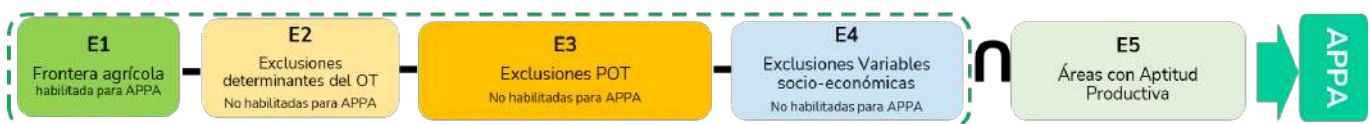
## 4. Identificación del área de protección para la producción de alimentos - APPA

Este capítulo detalla el proceso metodológico empleado para la identificación de las APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano. La identificación de estas áreas se basó en la definición de criterios específicos, los cuales fueron integrados mediante álgebra de mapas. A partir de la combinación de diversas capas de información geográfica, se desarrolló un modelo cartográfico que permitió obtener la representación gráfica de las APPA.

### 4.1. Construcción del modelo cartográfico para la identificación del APPA.

Fundamentado en criterios técnicos y jurídicos, el modelo cartográfico se construye mediante la implementación de seis (6) etapas. El propósito central es la identificación de las áreas con la más alta aptitud productiva para la generación de alimentos, en concordancia con los principios del ordenamiento y la gestión territorial, según se detalla en la siguiente figura.

Figura 24. Modelo cartográfico para la identificación de las APPA

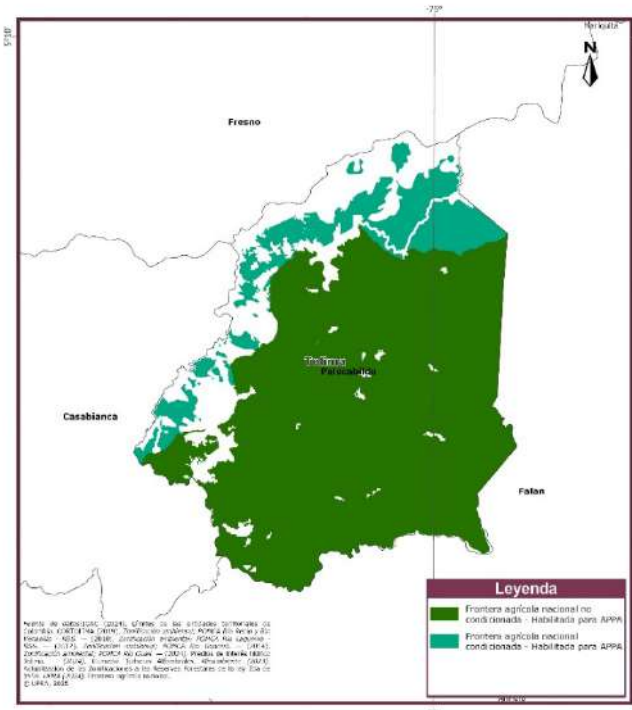


Fuente: UPRA 2025

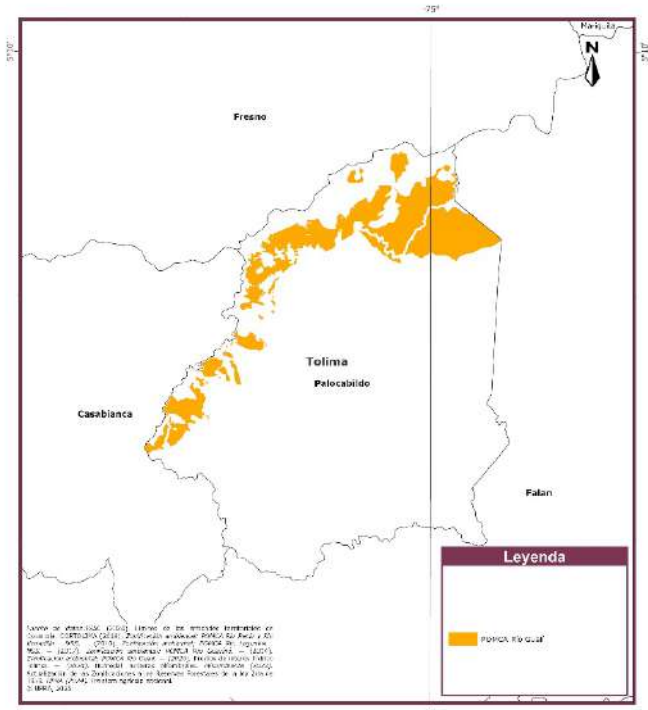
#### 4.1.1.1. Etapa 1 Frontera agrícola habilitada para APPA.

#### 4.1.1.2. Frontera Agrícola habilitada para APPA, municipio de Palocabildo

Figura 25. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Palocabildo



CARTOGRAFÍA PRELIMINAR PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS  
Frontera agrícola preliminar habilitada para APPA en el municipio de Palocabildo



CARTOGRAFÍA PRELIMINAR PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS  
Condicionantes de los nuevos determinantes ambientales habilitados para el APPA en el municipio de Palocabildo, Tolima

Fuente UPRA (2025)

Tabla 47. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Palocabildo.

Palocabildo				
Frontera Agrícola Habilitada para APPA		Área (ha)	%	
Frontera Agrícola	Condicionada - Habilitada para APPA	796,18	14,70 %	
	No condicionada - Habilitada para APPA	4.618,33	85,30 %	
<b>Total</b>		<b>5.414,52</b>	<b>100 %</b>	

Frontera Agrícola Condicionada Habilitada para APPA: Determinantes Ambientales				
Determinante	Zona	Subzona	Descripción	Área ha
POMCA Rio Gualí	Áreas de restauración	Áreas de recuperación para	Áreas de recuperación para el uso múltiple	154,91
	Áreas para la producción agrícola, ganadera y de uso sostenible	Áreas agrícolas	Áreas de pastoreo extensivo	12,90
			Áreas de pastoreo intensivo	218,89
			Áreas de pastoreo semi intensivo	8,46

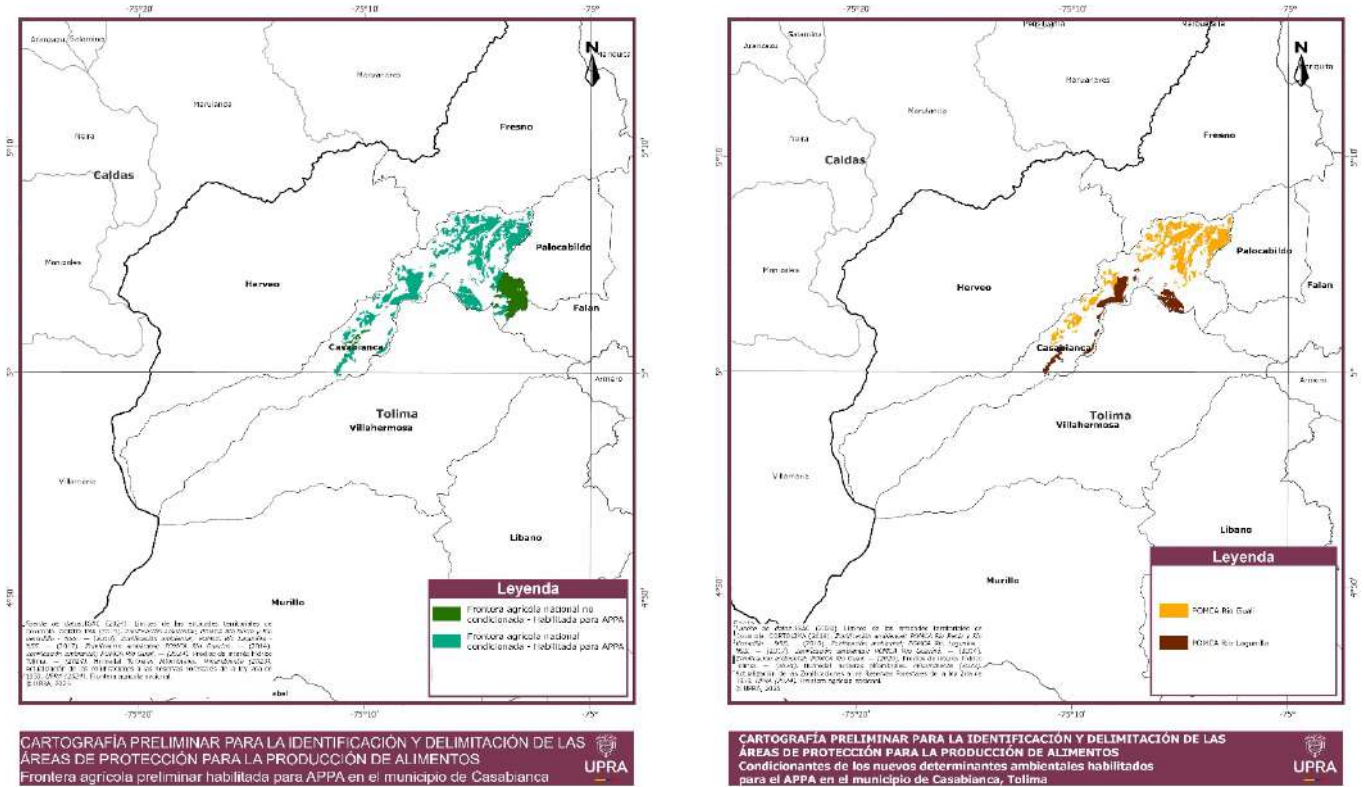
Frontera Agrícola Condicionada Habilitada para APPA: Determinantes Ambientales				
Determinante	Zona	Subzona	Descripción	Área ha
	de recursos naturales	Áreas agroagroforestales	Áreas agroforestales	0,14
			Áreas agrosilvícolas	492,60
			Áreas agrosilvícolas / Áreas agroforestales	4,90

Fuente UPRA (2025)

El área del municipio de Palocabildo es de 6.497,29 ha, la frontera agrícola habilitada para APPA cuenta con un área de 5.414,52 ha, lo que representa el 83,3 % del área del municipio. Esta se distribuye en: frontera agrícola condicionada, habilitada para APPA con un área de 796,18 ha y frontera agrícola no condicionada, Habilitada para APPA con un área de 4.618,33 ha que representan el 12,3 % y 71,1 % del área municipal, respectivamente.

#### 4.1.1.3. Frontera Agrícola habilitada para APPA, municipio de Casabianca

Figura 26. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Casabianca



Fuente: UPRA (2025)

Tabla 48. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Casabianca.

Casabianca			
Frontera Agrícola		Área (ha)	%
	Frontera Agrícola Habilitada para APPA		
	Condicionada - Habilitada para APPA	2.695,71	81,25 %
	No condicionada - Habilitada para APPA	622,17	18,75 %
	<b>Total</b>	<b>3.317,88</b>	<b>100 %</b>

Frontera Agrícola Condicionada Habilitada para APPA: Determinantes Ambientales				
Determinante	Zona	Subzona	Descripción	Área ha
POMCA Río Lagunilla	Áreas de producción económica	Producción Agrícola	Cultivos Transitorio Papa	149,54
		Producción Agroforestal	Café en asocio Plátano Forestales	655,35

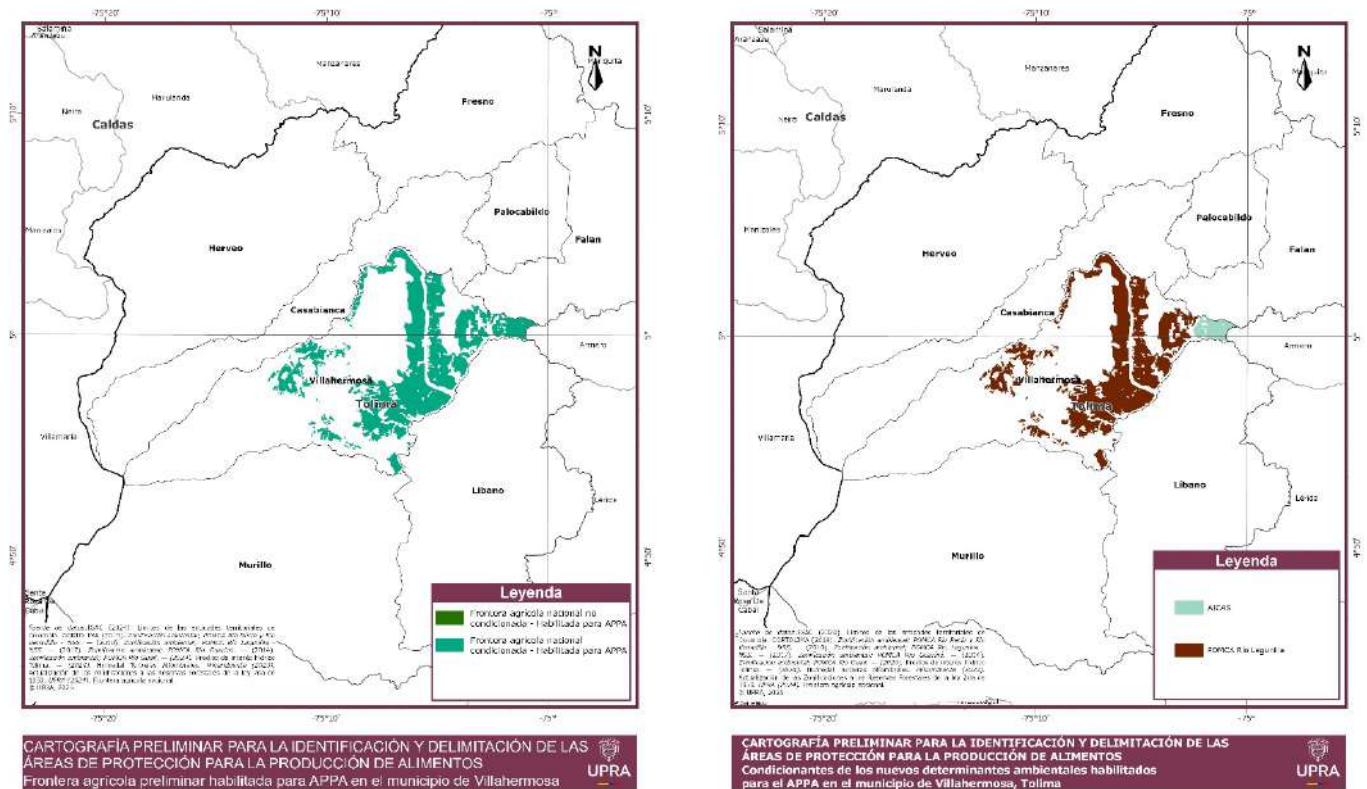
Frontera Agrícola Condicionada Habilitada para APPA: Determinantes Ambientales				
Determinante	Zona	Subzona	Descripción	Área ha
		Producción Silvopastoril	Pasto en Asocio con Bosque Ganadería Doble Propósito en Clima Frio	133,08
POMCA Rio Gualí	Áreas de restauración	Áreas de recuperación para el uso múltiple	Áreas de recuperación para el uso múltiple	316,87
		Áreas para la producción agrícola, ganadera y de uso sostenible de recursos naturales	Áreas agrícolas	Áreas de pastoreo extensivo
	Áreas de pastoreo extensivo/ Áreas agrosilvícolas/ Áreas silvopastoriles			15,50
	Áreas de pastoreo intensivo			148,35
	Áreas de pastoreo semi intensivo			14,44
	Áreas agroforestales	Áreas agroforestales	Áreas agroforestales	0,85
			Áreas agroforestales / Áreas silvopastoriles	46,26
			Áreas agrosilvícolas	1.324,90
			Áreas agrosilvícolas / Áreas agroforestales	124,44
			Cultivos permanentes semi intensivos	6,54

Fuente: UPRA (2025)

El área del municipio de Casabianca es de 17.484 ha, la frontera agrícola habilitada para APPA tiene un área de 3.317,88 ha lo que representa el 18,98 % del área del municipio. Esta se distribuye en: frontera agrícola condicionada, habilitada para APPA con un área de 2.695,71 ha y frontera agrícola no condicionada, habilitada para APPA con un área de 622,17 ha que representan el 15,4 % y 3,56 % del área municipal, respectivamente.

#### 4.1.1.4. Frontera Agrícola habilitada para APPA, municipio de Villahermosa

Figura 27. Frontera Agrícola Habilitada para APPA Municipio Villahermosa



Fuente: UPRA (2025)

Tabla 49. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Villahermosa.

Villahermosa			
Frontera Agrícola Habilitada para APPA		Área (ha)	%
Frontera Agrícola	Condicionada - Habilitada para APPA	7.442,89	99,96 %
	No condicionada - Habilitada para APPA	2,70	0,04 %
<b>Total</b>		<b>7.445,60</b>	<b>100 %</b>



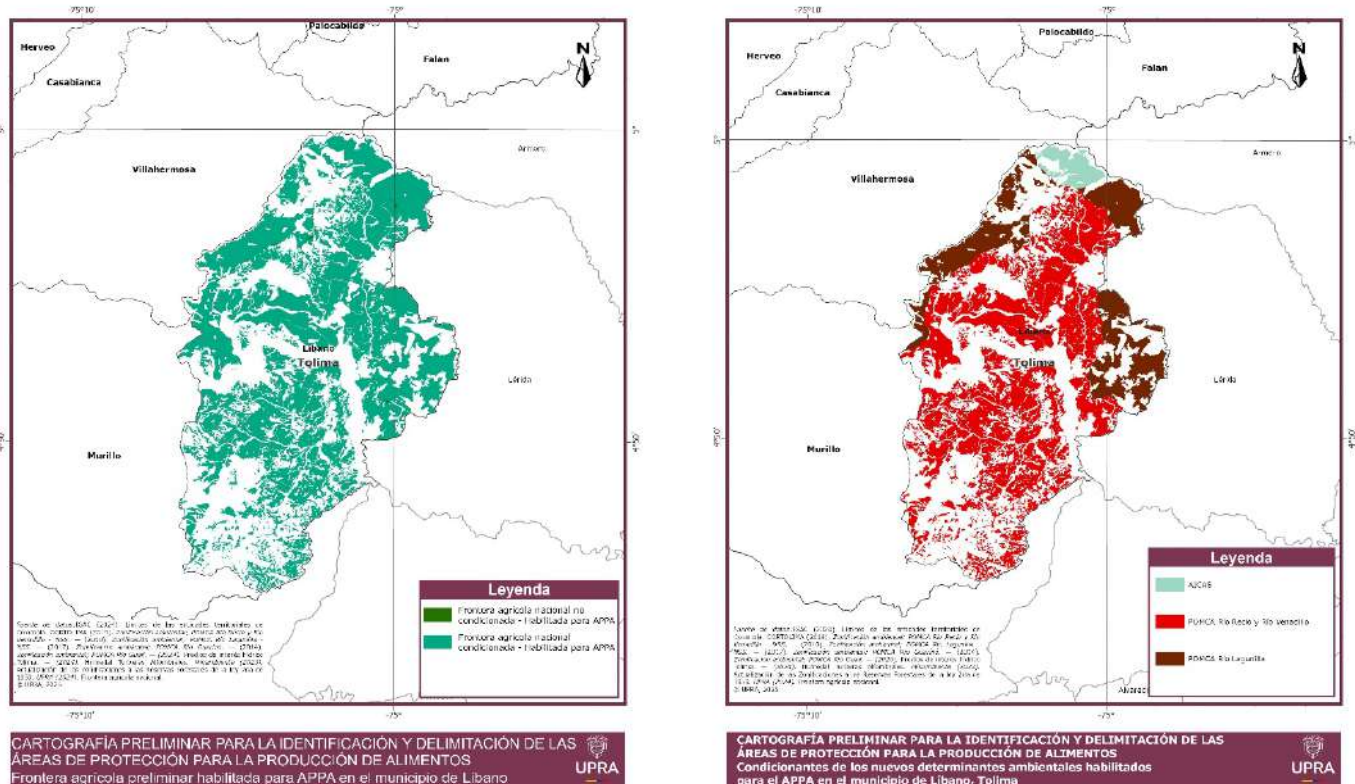
<b>Frontera Agrícola Condicionada Habilitada para APPA: Determinantes Ambientales</b>				
<b>Determinante</b>	<b>Zona</b>	<b>Subzona</b>	<b>Descripción</b>	<b>Área</b>
POMCA Rio Lagunilla	Áreas de producción económica	Producción Agrícola	cultivos Transitorio Papa	778,40
		Producción Agroforestal	Café en asocio Plátano Forestales	6.573,27
		Producción Silvopastoril	Pasto en Asocio con Bosque Ganadería Doble Propósito en Clima Frio	1.202,29
AICAS	Vereda el Llano	Sin Zonificación	N.A.	575,01

*Fuente:* UPRA (2025)

El área del municipio de Villahermosa es de 27.906,49 ha, la frontera agrícola habilitada para APPA cuenta con un área de 7.445,60 ha, lo que representa el 26,7 % del área del municipio. Esta se distribuye en: frontera agrícola condicionada, habilitada para APPA con un área de 7.442,89 ha y frontera agrícola no condicionada, habilitada para APPA con un área de 2,70 ha que representan el 26,7 % y 0,01 % del área municipal, respectivamente.



### 4.1.1.5. Frontera Agrícola habilitada para APPA, municipio de Líbano

Figura 28. Frontera Agrícola Habilitada para APPA Municipio Líbano



Fuente: UPRA (2025)

Tabla 50. Frontera Agrícola Habilitada para APPA - Municipio Líbano.

		Líbano		
		Frontera Agrícola Habilitada para APPA	Área (ha)	%
Frontera Agrícola		Condicionada - Habilitada para APPA	14.969,13	99,76 %
		No condicionada - Habilitada para APPA	36,58	0,244 %
<b>Total</b>			<b>15.005,71</b>	<b>100 %</b>

Frontera Agrícola Condicionada Habilitada para APPA: Determinantes Ambientales				
Determinante	Zona	Subzona	Descripción	Área
POMCA Rio Recio Venadillo	Áreas de Restauración	Áreas de recuperación para el uso múltiple	Recuperación para el uso múltiple	2.074,95
	Áreas para la producción agrícola, ganadera y de uso sostenible de Recursos Naturales	Áreas agrícolas	Cultivos permanentes intensivos	154,44
			Cultivos permanentes semi-intensivos	0,58
			Cultivos transitorios intensivos	244,49
		Áreas Agrosilvopastoriles	Sistemas Agrosilvícolas	1.705,37
			Sistemas Agrosilvopastoriles	5.409,43
			Pastoreo intensivo	1.857,03
POMCA Rio Lagunilla	Áreas de producción económica	Producción Agrícola	cultivos Semipermanentes Caña Panelera	268,67
		Producción Agroforestal	Café en asocio Plátano Forestales	4.224,23
		Producción Silvopastoril	Pasto en Asocio con Bosque Ganadería Doble Propósito	253,13
AICAS	Vereda el Llano	Sin Zonificación		877,55

Fuente: UPRA (2025)

El área del municipio del Líbano es de 28.220,02 ha, la frontera agrícola habilitada para APPA cuenta con un área de 15.005,71 ha, lo que representa el 53,17 % del área del municipio. Esta se distribuye en: frontera agrícola condicionada, habilitada para APPA con un área de 14.969,13 ha y frontera agrícola no condicionada, habilitada para APPA con un área de 36,58 ha que representan el 53 % y 0,13 % del área municipal, respectivamente.



#### 4.1.1.6. Frontera Agrícola habilitada para APPA, resultado Etapa 1 del modelo cartográfico.

De acuerdo con la discriminación municipal de la frontera agrícola habilitada para APPA y las figuras ambientales que la condicionan, a continuación, se expresan las áreas a involucrar en el proceso de implementación del modelo cartográfico:

Tabla 51. Resultado de la frontera agrícola habilitada para APPA para la implementación del modelo cartográfico

Municipio	Frontera Agrícola Nacional Condicionada - Habilitada Para APPA	Frontera Agrícola Nacional No Condicionada - Habilitada Para APPA	Total General	Área Municipio	%FA /Municipio
Casabianca	2.695,71	622,17	3.317,88	17.484,00	18,98 %
Líbano	14.969,13	36,58	15.005,71	28.220,02	53,17 %
Palocabildo	796,18	4.618,33	5.414,52	6.497,29	83,33 %
Villahermosa	7.442,89	2,70	7.445,60	27.906,49	26,68 %
<b>Total frontera agrícola habilitada para APPA</b>			<b>31.183,71</b>	<b>80.107,80</b>	<b>38,93 %</b>

Fuente: UPRA 2025

El área de la frontera agrícola habilitada para APPA a incorporar en el modelo cartográfico es de 31.183,71 ha, que corresponde al 38,93 % de la suma de las áreas de los municipios.

#### 4.1.2. Etapa 2 Identificación de exclusiones de las determinantes de ordenamiento territorial no habilitadas para APPA

De conformidad con el análisis de las determinantes de nivel 3, IV, V y IV y las conclusiones de armonización de cada una de estas con el APPA, en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no se generan exclusiones por dichas determinantes.

#### 4.1.3. Etapa 3: Exclusiones POT no habilitadas para APPA

De acuerdo con el análisis de los planes e instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, las exclusiones POT no habilitadas para APPA son las siguientes:

Tabla 52. Exclusiones de POT no habilitadas para APPA

Municipio	Expansión	Urbano	Total general
Casabianca	0,41	30,05	30,47
Líbano		295,95	295,95
Palocabildo	6,99	43,55	50,53
Villahermosa		44,24	44,24
<b>Total, exclusiones Clase de suelo</b>	<b>7,40</b>	<b>413,78</b>	<b>421,19</b>

Municipios	Suelos de protección (predios art.111, L.99/1993)	Total general
Casabianca	52,01	52,01
Palocabildo	72,66	72,66
<b>Total, exclusiones suelo protección ambiental</b>	<b>124,67</b>	<b>124,67</b>

Municipio	Centro poblado	Suelo suburbano	Vivienda campestre	Total general
Casabianca	4,77	-	-	4,77
Líbano	24,78	-	-	24,78
Palocabildo	6,89	3,50	-	10,40
<b>Total, exclusiones desarrollo restringido</b>	<b>36,44</b>	<b>3,50</b>	<b>-</b>	<b>39,94</b>

Fuente: UPRA 2025, con base en (Alcaldía de Palocabildo, 2005), (Alcaldía de Casabianca, 2004), (Alcaldía de Villahermosa, 2000), (Alcaldía de Libano, 1991)



La totalidad de áreas a excluir conforme al análisis de los planes e instrumentos de ordenamiento territorial vigentes es de 585,80 ha.

#### 4.1.4. Etapa 4: Exclusiones de variables socioculturales y económicas no habilitadas para APPA

De acuerdo con el análisis de las variables socioculturales y económicas de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, las exclusiones no habilitadas para APPA son las siguientes:

Tabla 53. Exclusiones de variables socioculturales y económicas no habilitadas para APPA

Municipio	Predios art.111 Ley 99/1993 - HA	Actividades de utilidad pública - HA	Centro poblado - HA	Expansión - HA	Urbano - HA	Vivienda campestre - HA	Total, general - HA
Líbano	845,56	-	29,42	28,21	283,68	129,11	1.315,98
Villahermosa	-	1,14	-	-	-	-	1,14
<b>Total, exclusiones de variables. socioculturales y económicas - HA</b>							<b>1.317,12</b>

Fuente: UPRA 2025 con base en (Alcaldía de Líbano, 2025), (Alcaldía de Villahermosa, 2024)

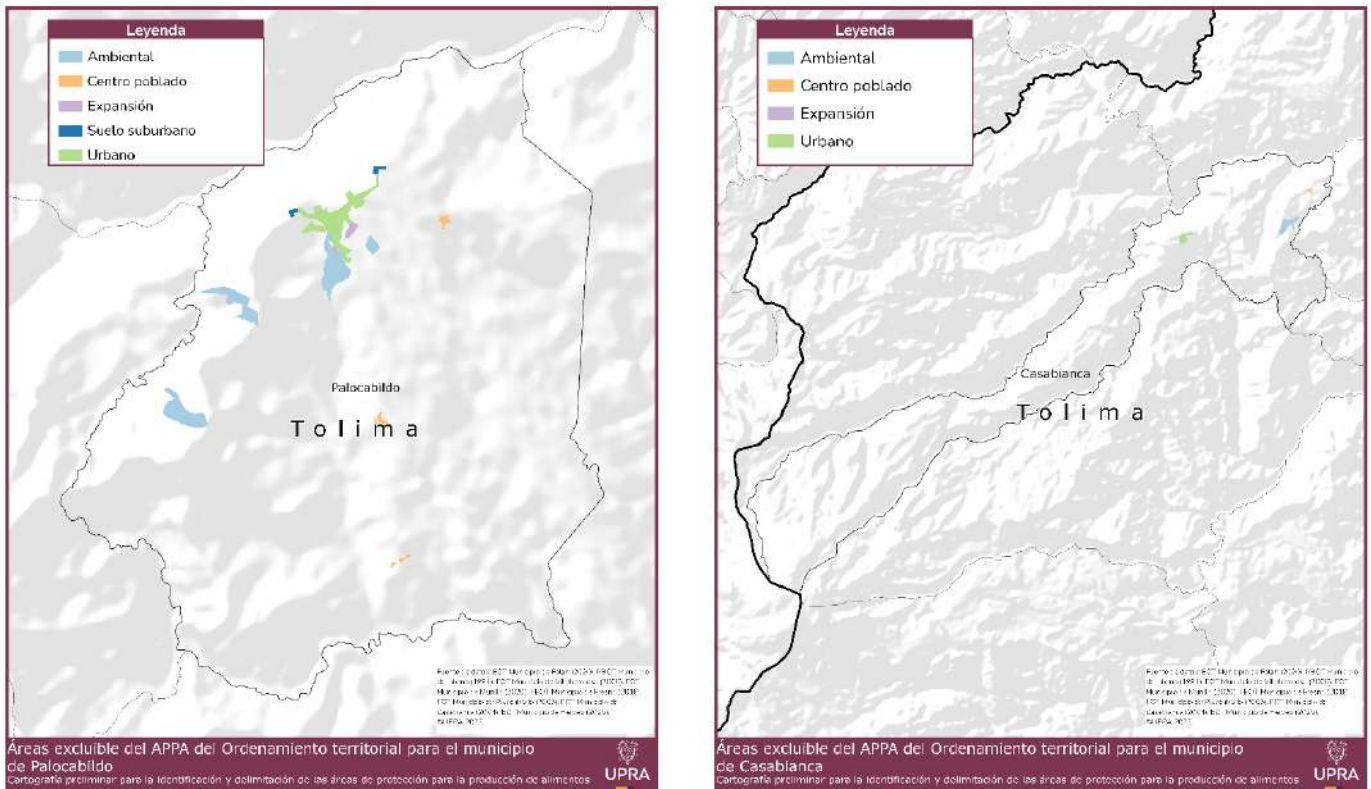
Nota: los polígonos asociados con los procesos de licenciamiento en suelo rural se superponen a otras categorías de exclusión, por ende, no se representan en las tablas anteriores.

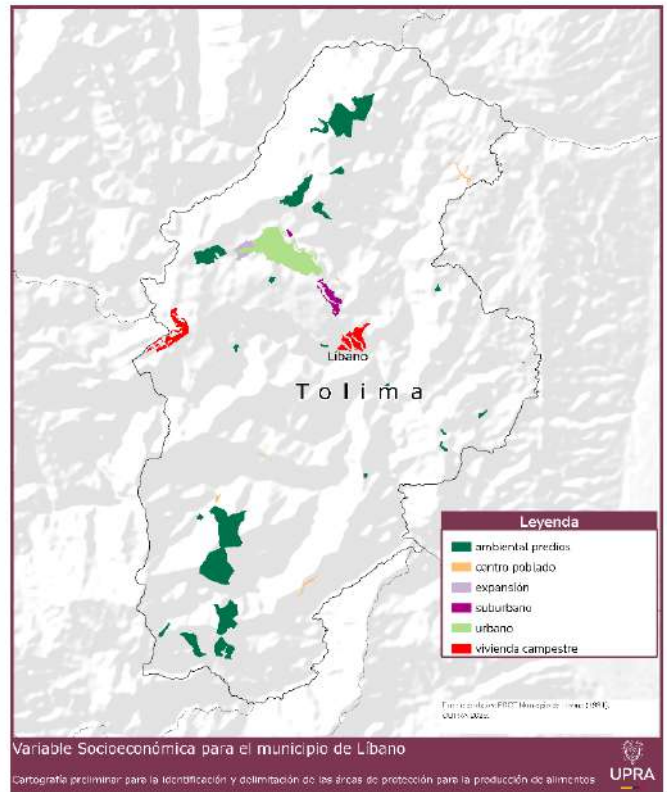
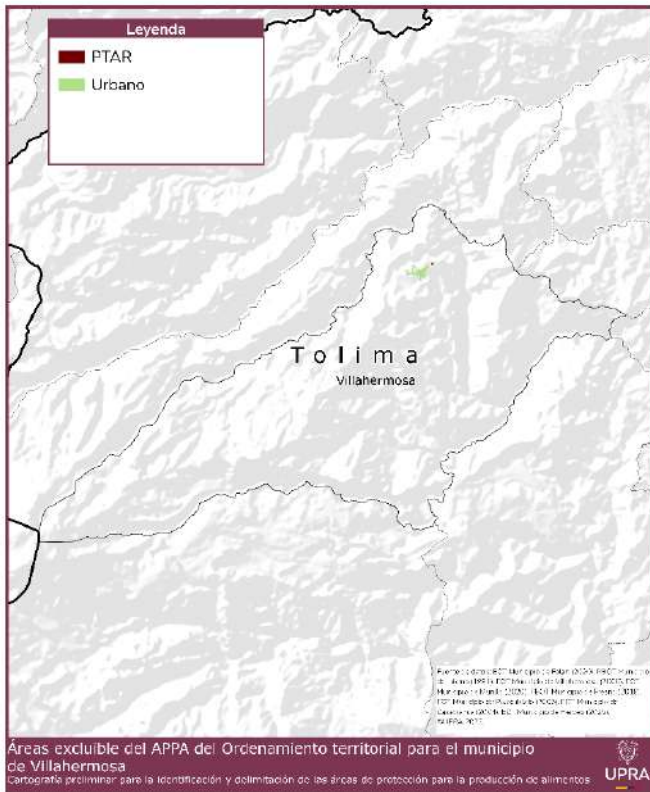
De acuerdo con el análisis de títulos mineros vigentes y conforme a los criterios de exclusión de las actividades mineras en APPA determinados en el apartado 3.9.2.1, en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no existen áreas mineras susceptibles de exclusión.

#### 4.1.5. Resumen de exclusiones del APPA:

A continuación, se resume por tipología las áreas que son objeto de exclusión en el marco de la implementación del modelo cartográfico para la identificación de las APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano:

Figura 29. Representación de la totalidad de áreas excluibles del APPA





No se cuenta con áreas mineras excluidas

*Fuente:* UPRA 2025 con base en (Alcaldía de Casabianca, 2004), (Alcaldía de Casabianca, 2025), (Alcaldía de Libano, 2025), (Alcaldía de Libano, 1991), (Alcaldía de Libano, 2025), (Alcaldía de Villahermosa, 2000), (Alcaldía de Villahermosa, 2025)

**Tabla 54. Áreas excluidas del APPA**

Municipio	Suma áreas ha
Casabianca	84,89
Libano	1.402,39
Palocabildo	130,54
Villahermosa	45,38
<b>Total, exclusiones APPA</b>	<b>1.663,20</b>

*Fuente:* UPRA 2025 con base en (Alcaldía de Casabianca, 2004), (Alcaldía de Casabianca, 2025), (Alcaldía de Libano, 2025), (Alcaldía de Libano, 1991), (Alcaldía de Libano, 2025), (Alcaldía de Villahermosa, 2000), (Alcaldía de Villahermosa, 2025)

#### 4.1.6. Etapa 5: identificación de áreas con aptitud productiva para la producción de alimentos

Esta etapa busca identificar las áreas con las condiciones más favorables en los territorios objeto de estudio para la producción eficiente y sostenible de alimentos. En el presente modelo se emplean los siguientes criterios:

1. Zonificaciones de aptitud alta (A1) de alimentos.
2. Clases agrológicas I, II, III
3. Figuras de ordenamiento social de la propiedad rural
4. Clúster de agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria.

La sumatoria de los criterios listados anteriormente genera las áreas con aptitud productiva para la producción de alimentos, como se muestra a continuación:



Cabe aclarar que en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano no se cuenta con figuras del ordenamiento social y productivo con enfoque territorial.

##### 4.1.6.1. Zonificación de aptitud alta (A1) de alimentos

Este criterio establece la selección de aquellas zonas que presenten aptitud alta para usos agropecuarios (A1), la cual se determina a partir de áreas con las mejores condiciones, desde el punto de vista físico, socio-ecosistémico y



socioeconómico para la producción agropecuaria<sup>4</sup>. Estas zonas tienen ventajas comparativas que hace que se requieran inversiones menores para lograr una producción eficiente y reducen los riesgos agropecuarios. Así mismo, no presentan restricciones legales para el uso agropecuario.

De acuerdo con lo anterior, el proceso de identificación de estas zonas parte de la selección de los sistemas productivos, los cuales se definirán en dos direcciones: 1) sistemas productivos asociados a la producción de alimentos priorizados de la canasta CISAN, y 2) sistemas productivos adicionales que se identifiquen y estén disponibles en cada territorio analizado, de acuerdo con su tradición productiva y cultural. La selección de estos sistemas productivos adicionales, parte de los estudios de alternativas productivas y análisis de mercados agropecuarios departamentales y de los estudios de zonificación de aptitud productiva de cadenas nacionales y departamentales que elabora la UPRA y que ya están concertados con los actores de cada departamento.

De acuerdo con la particularidad del estudio, éste se realizó de manera subregional, por ende, abarca los municipios de Falan, Líbano, Villahermosa, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno en lo que corresponde a la identificación de los alimentos prioritarios.

Tabla 55. Áreas con aptitud alta del componente integral biofísico para los productos agrícolas y pecuarios de 8 municipios del norte del Tolima.

No.	Producto	Área con aptitud A1 (ha)	Proporción sobre el área total de la región
1	Aguacate Hass	102	0,1 %
2	Ají	2.040	1 %
3	Arroz	277	0,1 %
4	Cacao	16.706	9 %
5	Café	36.729	19 %
6	Caña	31.315	16 %

<sup>4</sup> Las precisiones de dicho estudio fueron publicadas en el marco de los anexos de la resolución MADR No. 325 de 2024, "Por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos del corredor agropecuario Cordillera norte occidental del departamento de Tolima el cual está conformado por los municipios de Falan, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno".

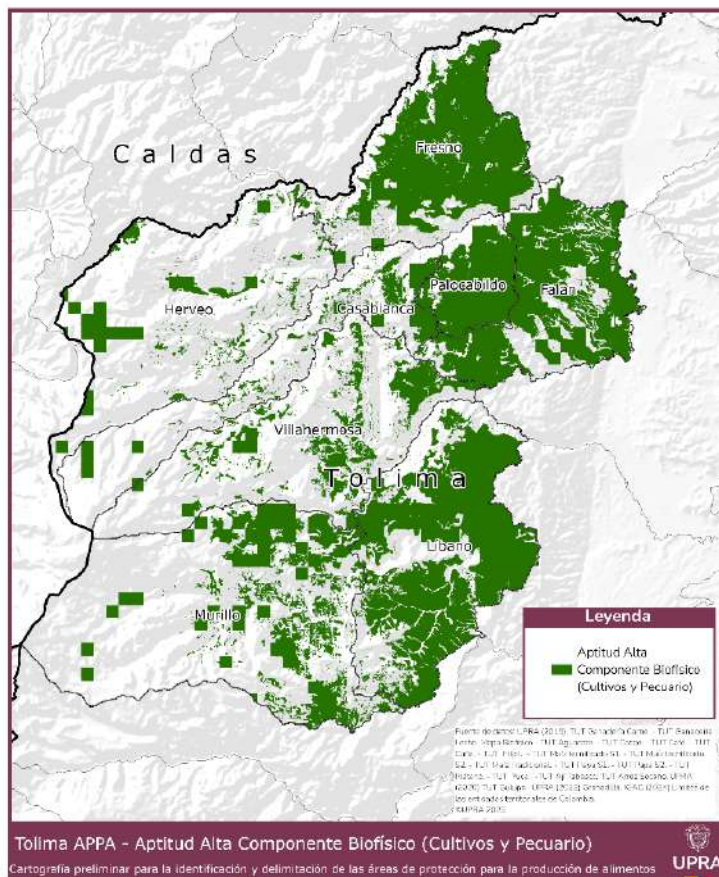


No.	Producto	Área con aptitud A1 (ha)	Proporción sobre el área total de la región
7	Frijol Comercial	2.892	1 %
8	Frijol PV	17.263	9 %
9	Granadilla	558	0,3 %
10	Gulupa	1.492	1 %
11	Maíz S1	1.882	1 %
12	Maíz S2	2.736	1 %
13	Maíz Tradicional	9.939	5 %
14	Maracuyá	3.789	2 %
15	Papa S1	2.039	1 %
16	Papa S2	3.838	2 %
17	Plátano	21.730	11 %
18	Yuca	18.657	10 %
19	Ganadería bovina de leche	26.194	13 %
20	Ganadería bovina de carne	15.978	8 %

*Fuente:* UPRA (2025), a partir de información de Zonificaciones de aptitud (TUT).

Por su parte, el estudio arroja un resultado espacial específico para cada municipio.

Figura 30. Zonificación de aptitud alta A1, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.



Fuente: UPRÁ (2025), a partir de información de Zonificaciones de aptitud de UPRÁ

Tabla 56. Zonificación de aptitud alta A1, municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano

Municipio	Suma de Área ZON_A1 (ha)	Área municipal (ha)	% Zon_A1/mun
Casabianca	3.464,00	17.962,92	19,28 %
Líbano	19.125,00	28.474,00	67,17 %
Palocabildo	5.504,00	6.529,90	84,29 %
Villahermosa	6.106,00	27.789,74	21,97 %
<b>Total general</b>	<b>34.199,00</b>	<b>80.756,56</b>	<b>42,34 %</b>

Fuente: UPRÁ (2025), a partir de información de Zonificaciones de aptitud de UPRÁ

#### 4.1.6.2. Clases agrológicas I, II, III

Las clases agrológicas hacen parte de un sistema de clasificación en el cual, de manera general, se agrupan los suelos con base en su capacidad para producir



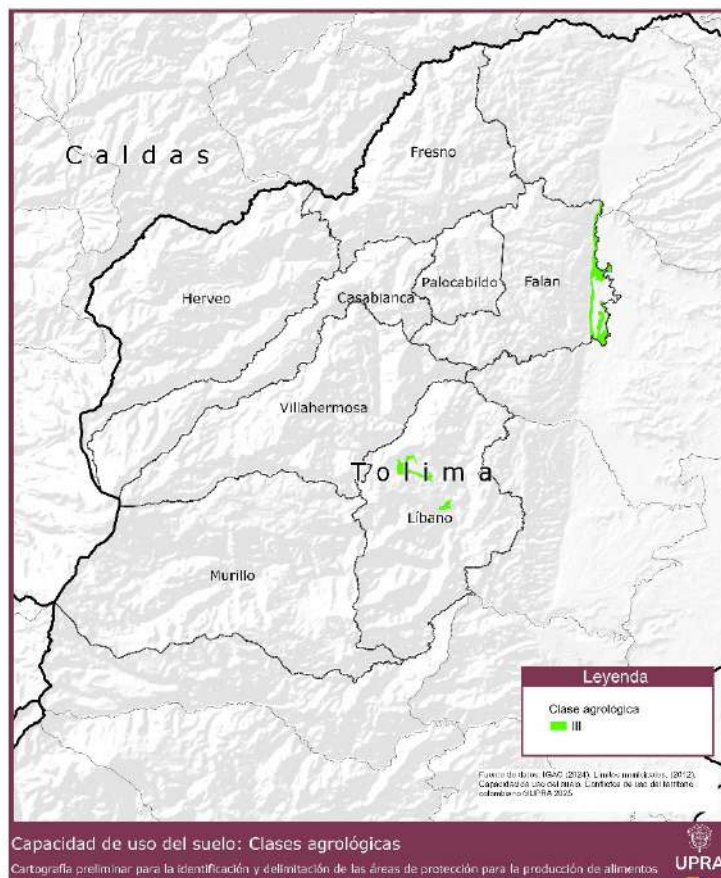
plantas cultivadas (cultivos tanto transitorios como semipermanentes y permanentes, pastos y bosques), de cara a una producción para largos periodos en forma sostenible y sin deterioro del suelo (IGAC, 2017).

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

Es fundamental incorporar dichos suelos a las APPA por cuanto, según lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, estos hacen parte de las áreas para la producción agrícola y ganadera, es decir, son una de las categorías de protección del suelo rural orientadas puntualmente a la protección de áreas destinadas exclusivamente a la producción de alimentos.

En los municipios en estudio, Líbano es la única entidad territorial en la cual existen estos tipos de suelo:

**Figura 31. Clases agrológicas I, II, III**



Fuente: UPRA (2025)

Tabla 57. Clases agrológicas I, II, III

Municipio	Uccapacida	Clas_agrológica	Uc_clase	Área (ha)
Líbano	3ps	III	III-3ps	325,78
Líbano	3s	III	III-3s	3,25
<b>Total</b>				<b>329,04</b>

Fuente: UPRA (2025)

#### 4.1.6.3. Agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria – ACFEC

El proceso de identificación de las APPA tendrá en cuenta las zonas donde exista presencia de clústeres de agricultura campesina familiar, étnica y comunitaria, la cual debe cumplir con la vinculación de más del 50 % de mano de obra familiar en la actividad productiva agropecuaria.



Lo anterior, es una respuesta a la importancia que ha venido cobrando este tipo de producción en la economía del país, toda vez que la ACFEC, según los datos aportados por el Censo Nacional Agropecuario del DANE de 2014, cubre más del 60 % de las unidades de producción agropecuarias (UPA) de Colombia.

Según este criterio, los análisis del territorio objeto de estudio permitirán identificar dónde se ubican los clústeres de ACFEC, y cuál es el tipo de destino de la producción agropecuaria de las UPA en diferentes escalas territoriales como son: local, regional nacional e internacional.

En estas escalas, se pueden encontrar tipos de mercados como: venta directa en la finca, venta en cooperativa, venta directa en plazas de mercado local, venta en supermercado local y regional, venta en central de abastos, venta a comercializadora, venta en grandes superficies, venta para la industria y venta en mercado internacional.

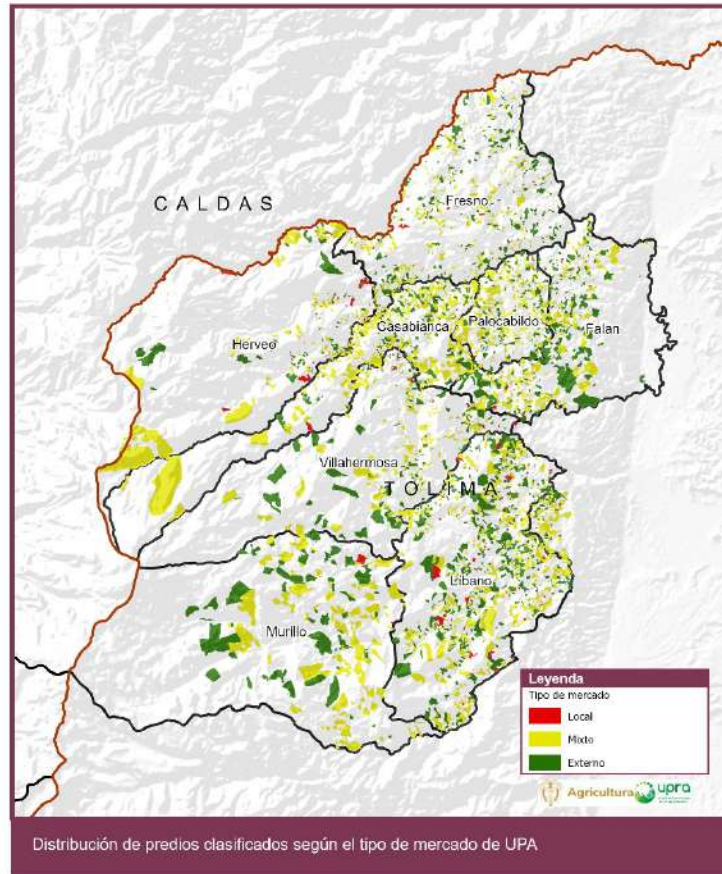
Por lo tanto, para la ACFEC, existen tres tipos de aglomeraciones o clústeres de destino de la producción agropecuaria de economía local, externa y mixta, a saber:

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

Finalmente, la incorporación de estas zonas en el proceso de identificación del APPA, será la base para los lineamientos que aporten también a la planificación

sectorial agropecuaria desde el componente económico y social en armonía con los instrumentos de ordenamiento territorial.

Figura 32. Territorialización de la ACFEC



Fuente: UPRA 2025

Tabla 58. Presencia de la ACFEC en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano

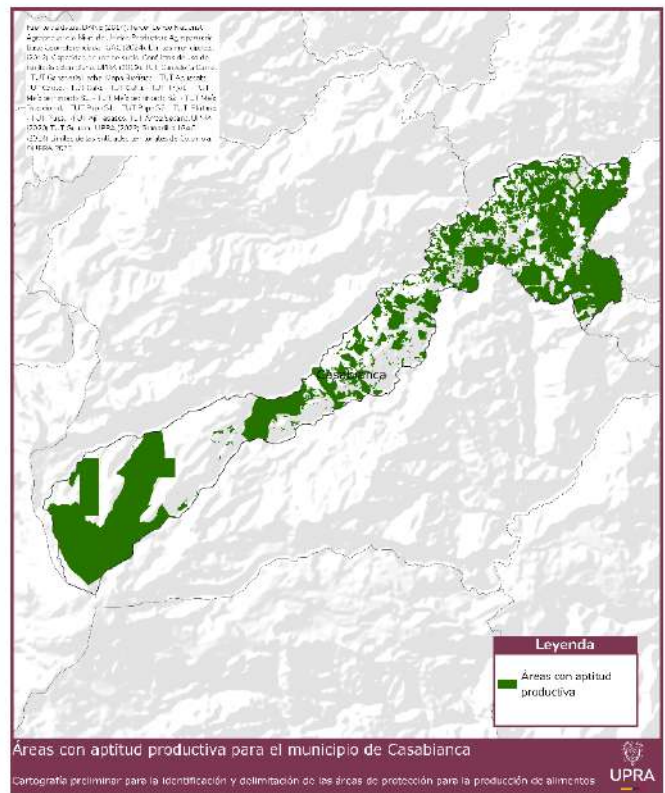
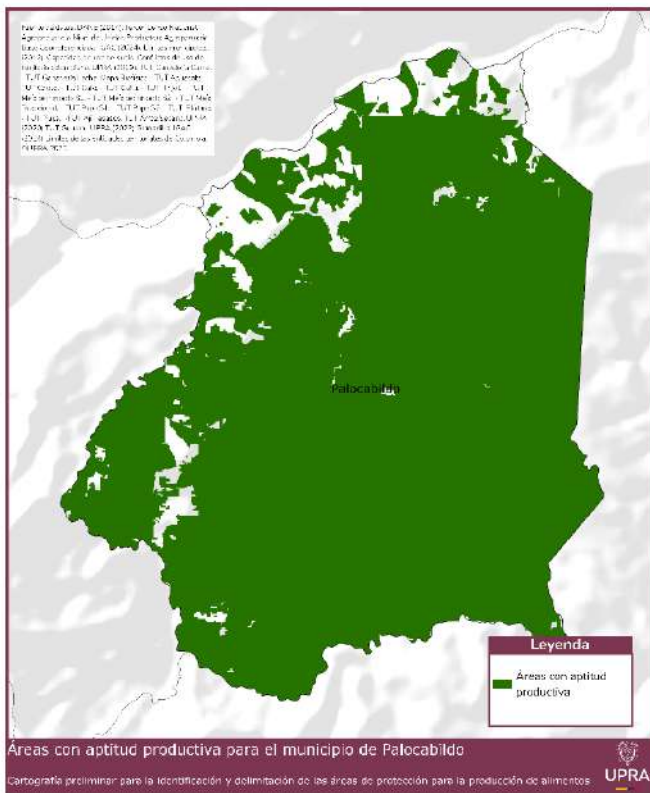
Municipio	Área municipal (ha)	Área ACFEC (ha)	% área de ACFEC con respecto al total municipal
Líbano	28.474,04	12.208,33	42,88
Villahermosa	27.789,74	9.524,34	34,27
Casabianca	17.962,92	7.508,16	41,80
Palocabildo	6.529,90	2.919,43	44,71
<b>Total</b>	<b>80.756,60</b>	<b>32.160,26</b>	<b>39,82</b>

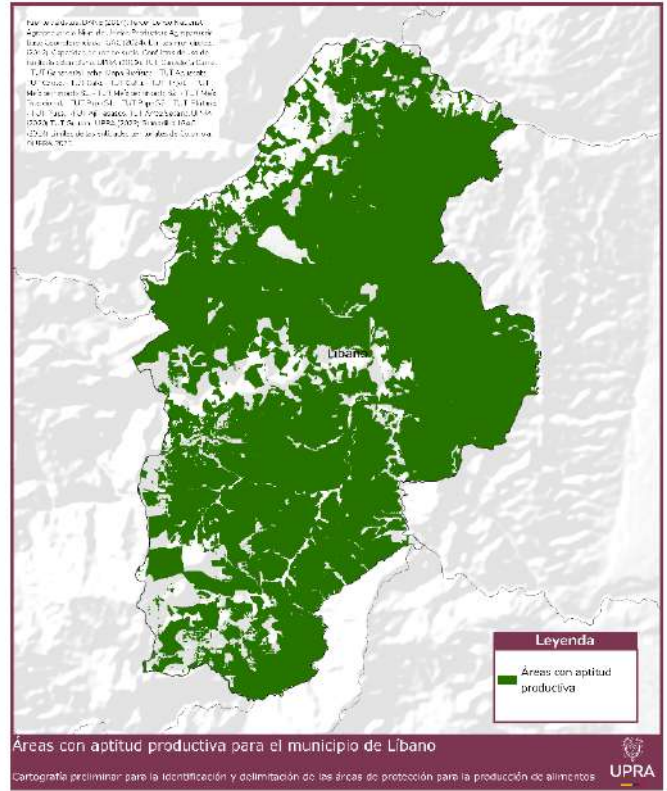
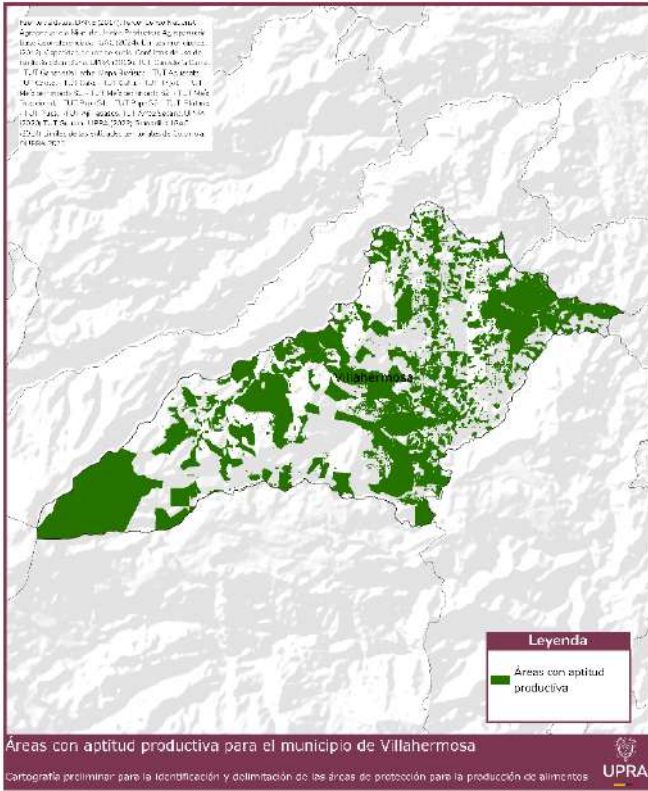
Fuente: UPRA 2025

#### 4.1.6.4. Resultado de la identificación de las áreas con aptitud productiva

De acuerdo con el procesamiento de identificación de las áreas con aptitud productiva según los criterios descritos en el apartado 4.1.6, a continuación, se presenta lo correspondiente a los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

Figura 33. Áreas con aptitud productiva





Fuente: UPRA 2025

Tabla 59. Áreas con aptitud productiva

Municipio	Área municipal (ha)	Área aptitud (ha)	% aptitud/mun
Casabianca	17.963,00	9.669,71	53,83%
Líbano	28.474,00	23.446,64	82,34 %
Palocabildo	6.530,00	6.095,18	93,34 %
Villahermosa	27.790,00	14.262,01	51,32 %
<b>Total</b>	<b>80.756,56</b>	<b>53.473,54</b>	<b>66,22%</b>

Fuente: UPRA 2025



## 4.2. Resultados de la aplicación del modelo cartográfico para identificación del APPA

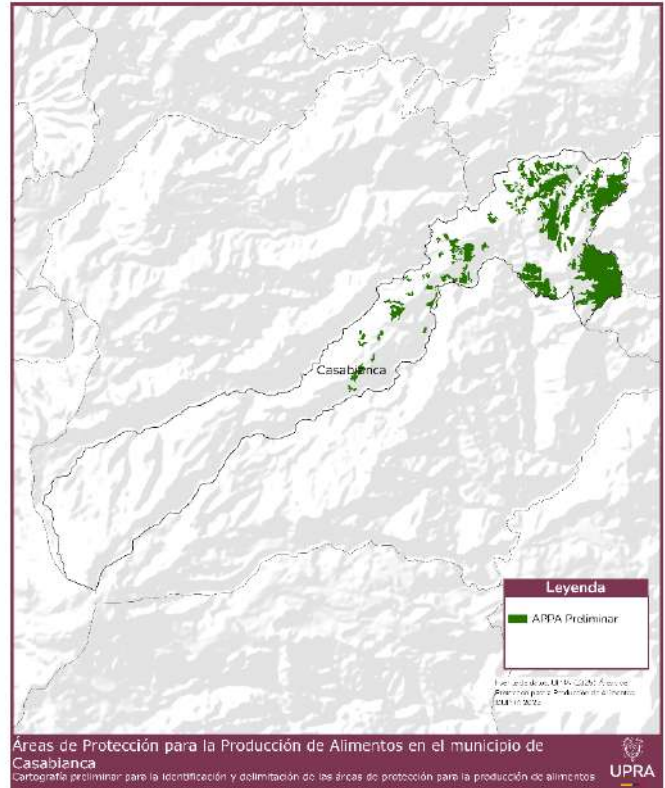
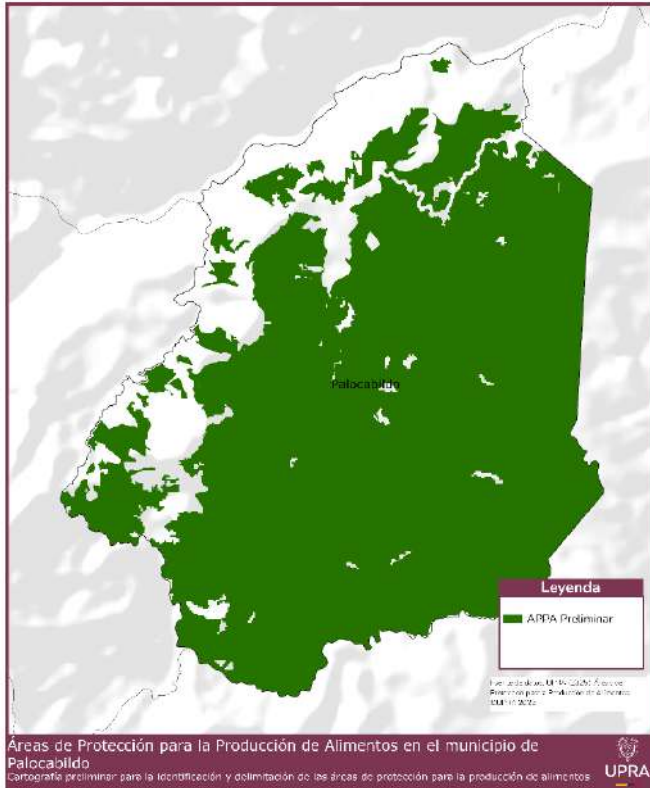
De acuerdo con el modelo cartográfico definido en el apartado 4.1, la identificación del APPA se genera intersectando las áreas de aptitud productiva con la frontera agrícola habilitada para APPA, previa aplicación de las exclusiones por determinantes, ordenamiento territorial y variables socioculturales y económicas.

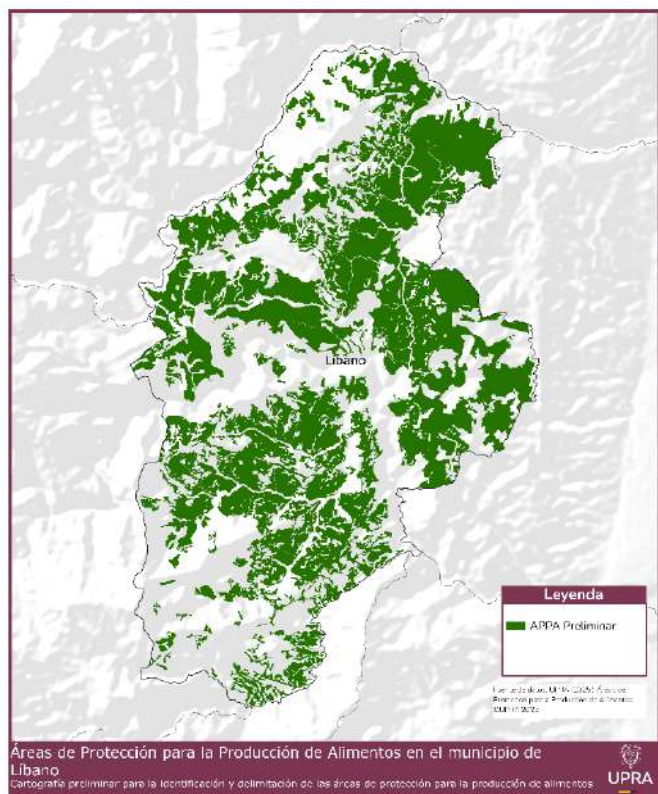
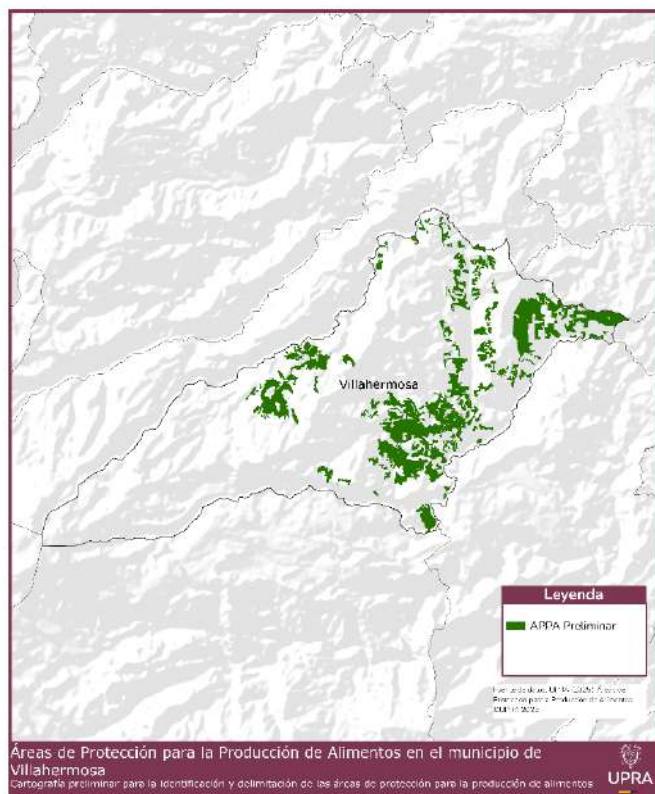
El resultado final incluye la implementación de un postproceso cartográfico que permite eliminar imprecisiones y seleccionar los polígonos del APPA conforme a los criterios técnicos siguientes:

- **Filtrado por tamaño:** Dada la escala de ordenamiento territorial 1:25.000, se eliminan polígonos con áreas menores a 1,56 ha por considerarse residuos cartográficos que no cumplen con el área mínima representable según la escala en comento.
- **Análisis de conectividad:** Se calcula la distancia promedio entre polígonos para establecer un umbral de conexión. Posteriormente, se expanden los polígonos y se identifican aquellos que se interconectan, eliminando los aislados de la capa.

Los anteriores permiten conformar áreas que puedan ser gestionadas y monitoreadas en el proceso de implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo rural.

Figura 34. Áreas de protección para la producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano





Fuente: UPRA 2025

Tabla 60. Áreas de protección para la producción de alimentos en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano

Municipio	Total APPA	Área Municipio ha	% APPA/Municipio
Casabianca	2.271,51	17.962,92	12,65 %
Líbano	13.039,38	28.474,00	45,79 %
Palocabildo	5.206,37	6.529,90	79,73 %
Villahermosa	3.892,00	27.789,74	14,02 %
<b>Total APPA</b>	<b>24.409,26</b>	<b>80.756,56</b>	<b>30,23 %</b>

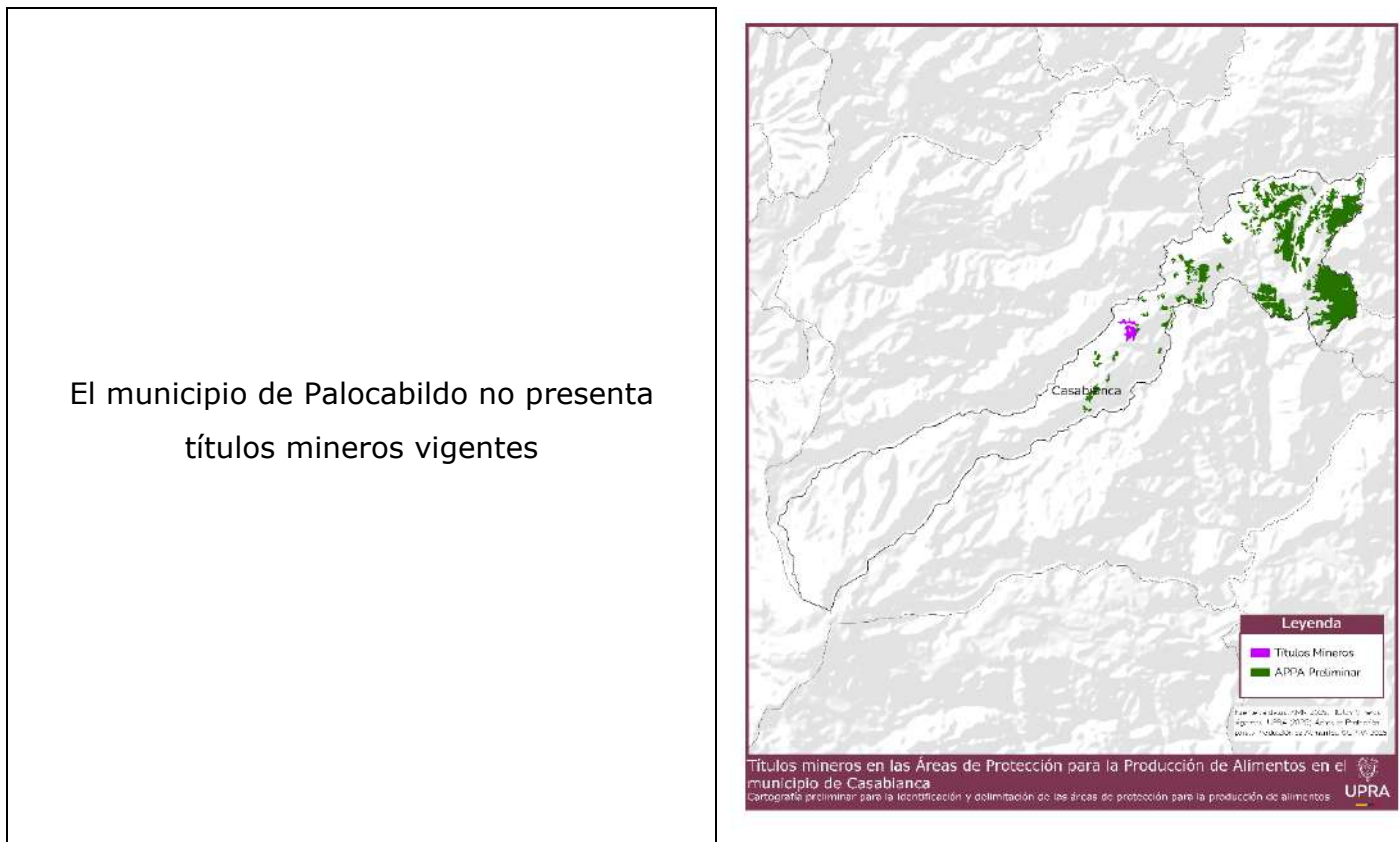
Fuente: UPRA 2025

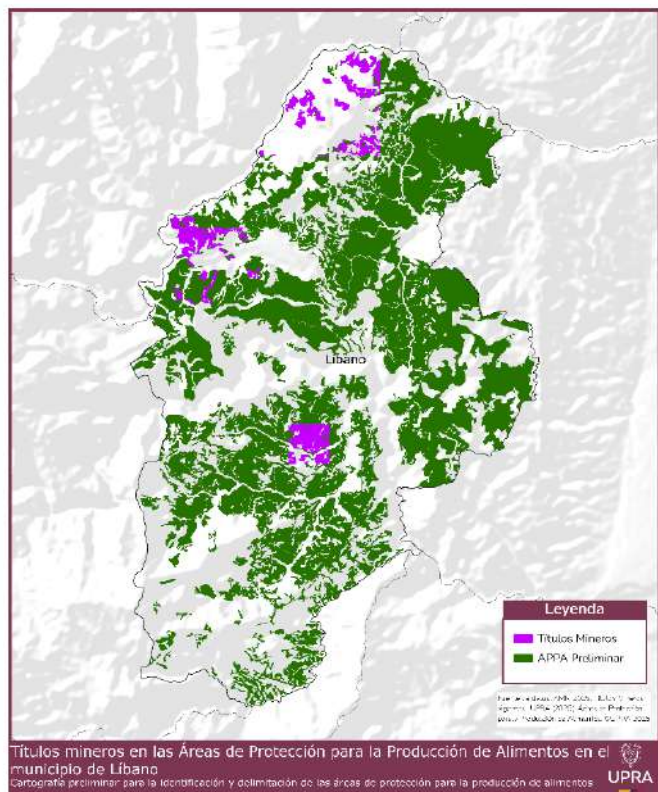
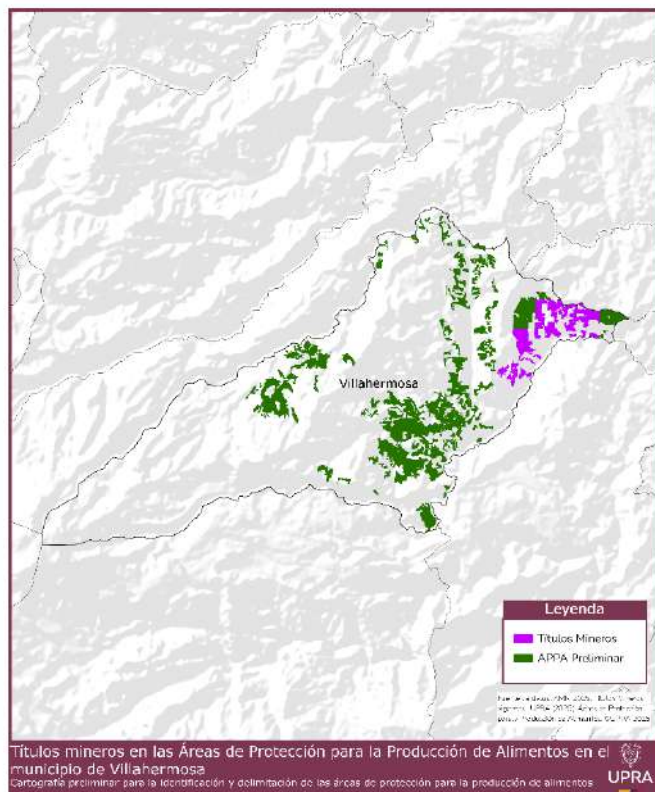
### 4.3. Resultados de las APPA con respecto a la actividad minera y de hidrocarburos

#### 4.3.1. Títulos mineros vigentes que coexisten con las áreas de protección para la producción de alimentos

De acuerdo con lo definido en el apartado 3.9.2.1 sobre los criterios de exclusión y coexistencia entre las actividades mineras y de producción de alimentos, a continuación, se representan los títulos mineros vigentes que se encuentran en relación de coexistencia con el APPA identificado.

Figura 35. Títulos mineros vigentes en coexistencia con las APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano





Fuente: UPRA 2025

Tabla 61. Títulos mineros vigentes en coexistencia con las APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano

Municipio	Área ha de TMV que coexisten con el APPA	APPA (ha)	%tmv/appa
Casabianca	51,74	2.271,51	2,28 %
Líbano	1293,55	13.039,38	4,93 %
Villahermosa	571,87	3.892,00	14,68 %
<b>Total general</b>	<b>1.917,16</b>	<b>19.202,89</b>	<b>6,60 %</b>

Fuente: UPRA 2025

#### 4.3.2. Contratos de hidrocarburos vigentes que coexisten con las áreas de protección para la producción de alimentos

Conforme con el resultado del análisis contenido en el apartado 3.9.2.1, no existen contratos de hidrocarburos en los municipios en estudio.



## 5. Zonificación, parámetros y lineamientos de uso del suelo

### 5.1. Zonificación

En cumplimiento del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 que adopta el Plan Nacional de Desarrollo, en específico lo señalado en el Parágrafo 1. La zonificación para el Área de Protección para la Producción de Alimentos – APPA, se entiende como la delimitación de áreas con características homogéneas para las actividades agropecuarias destinadas a la producción de alimentos, en relación con la función específica de la zona, y atendiendo el ordenamiento ambiental, y cultural del territorio.

A partir de esta zonificación, los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano podrán precisar y detallar la reglamentación de la zonificación en el marco de sus competencias, asociando el respectivo régimen de usos del suelo de conformidad con los parámetros y lineamientos definidos por esta determinante.

En este sentido las zonas establecidas para el APPA en los municipios corresponden a las siguientes (ver figuras 36).

**Zona principal para la producción de Alimentos:** Son aquellas zonas donde su función específica y su objetivo primordial es la producción de alimentos, y por lo tanto la actividad agropecuaria corresponde al uso principal.

En esta zona aplican los parámetros y lineamientos de uso establecidas por esta determinante, y por lo tanto las actividades deberán adelantarse en el marco de dichos parámetros y lineamientos de uso señalados, donde los municipios definirán dentro de sus competencias, la reglamentación específica establecida en el correspondiente instrumento de ordenamiento territorial municipal, sin perjuicio de dar cumplimiento a la normatividad ambiental vigente en relación



con los permisos, tramites y cumplimiento de demás requisitos necesarios para el desarrollo de dichas actividades.

**Zona compatible para la producción de alimentos:** Son aquellas zonas donde su función específica y objetivo principal es distinto a la actividad agropecuaria, pero en donde dicha actividad está permitida y se puede realizar, cumpliendo con la reglamentación definida por la autoridad correspondiente.

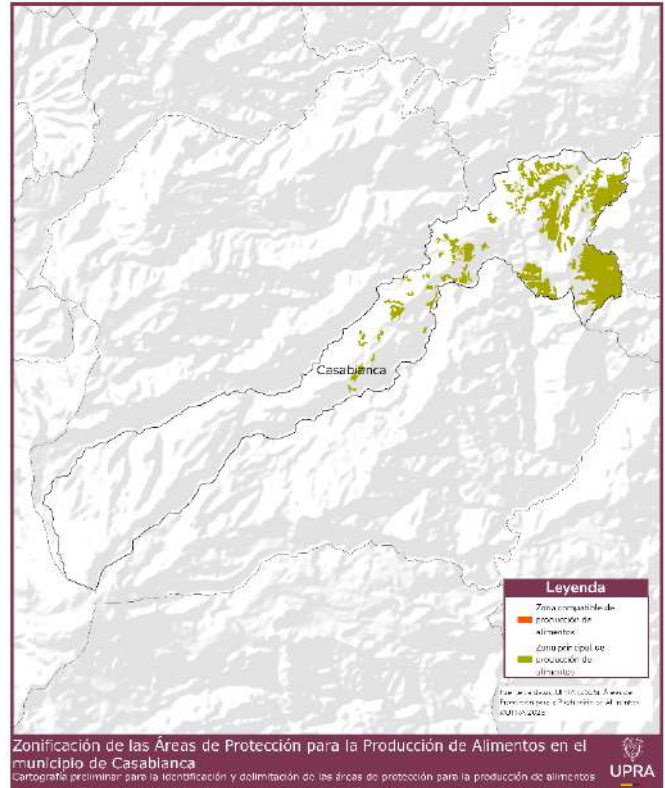
La zonificación para el APPA se entiende como la delimitación de sus áreas con características homogéneas para las actividades agropecuarias destinadas a la producción de alimentos conforme a las figuras ambientales (y de otras determinantes según cada caso) que condicionan la frontera agrícola para APPA y cuya calificación se desarrolló en coordinación con CORTOLIMA.

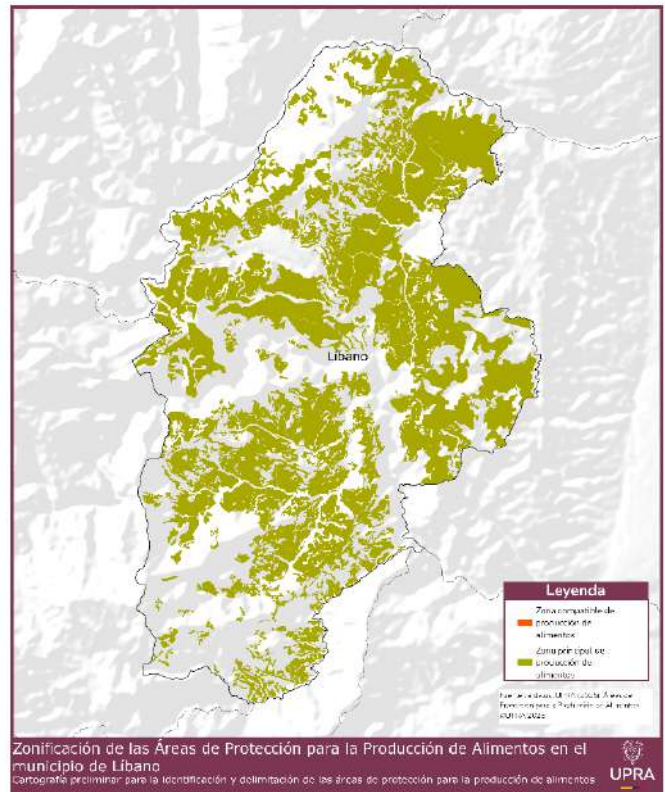
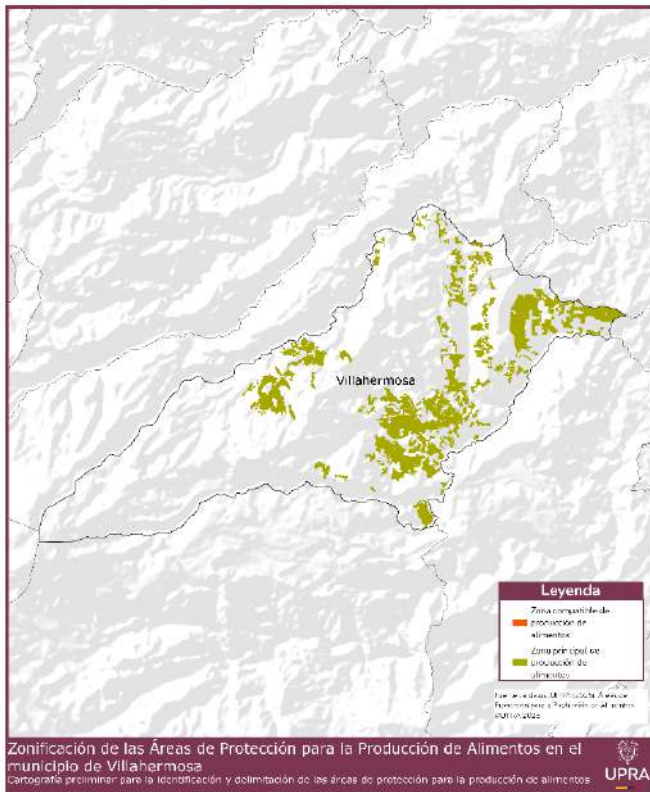
En el caso en el cual exista traslape entre figuras ambientales, se asignó la zonificación del APPA que responda al condicionamiento establecido por el plan de manejo de la figura ambiental más restrictiva.

Para mayor detalle, remitirse al anexo 1 del presente documento.

La aplicación de los criterios mencionados establece la siguiente zonificación para el APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano.

Figura 36. Zonificación del APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano





Fuente: UPRA 2025

Tabla 62. Zonificación de las APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano

Municipio	Zona principal de producción de alimentos	Total ha APPA
Casabianca	2.271,51	2.271,51
Líbano	13.039,38	13.039,38
Palocabildo	5.206,37	5.206,37
Villahermosa	3.892,00	3.892,00
<b>Total, general</b>	<b>24.409,26</b>	<b>24.409,26</b>

Fuente: UPRA 2025

De acuerdo con los condicionamientos de la frontera agrícola habilitada para APPA y la frontera agrícola no condicionada, la zonificación del APPA en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano se enmarca únicamente en “zonas principales para la producción de alimentos”.



## 5.2. Parámetros y lineamientos de usos del suelo

Todas las actividades agrícolas (agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, entre otras), pecuarias, pesqueras, acuícolas y forestales, que se realizan al interior de las APPA estarán permitidas, en tanto dichas actividades, contribuyen a la promoción de la Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria, a la garantía al derecho humano a la alimentación, concurren con el desarrollo agropecuario, aportan a la producción de alimentos y/o contribuyen al acceso a los alimentos, pues de estas derivan su sustento los habitantes de las zonas rurales y son necesarias para la consolidación del APPA, en atención al artículo 65 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, que establece que:

**Artículo 65.** 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, (acuícolas), 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. (Paréntesis fuera de texto).

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar



la productividad y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

En el marco de las competencias constitucionales y legales asignadas al MinAgricultura, los parámetros y lineamientos aplicables a los usos del suelo en APPA de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, se entienden como las condiciones establecidas para las áreas que están definidas como determinantes del ordenamiento territorial de nivel 2, de acuerdo con lo definido en el art. 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que se armonizan con el establecimiento del régimen de usos del suelo circunscrito a la autonomía de las entidades territoriales.

Lo anterior, en atención a que las APPA, en su condición de determinante del ordenamiento territorial, permiten el cumplimiento de los objetivos y principios generales de dicho ordenamiento, garantizan el uso equitativo y racional del suelo y su utilización como suelos de soporte para el desarrollo de actividades agrícolas que permita garantizar la seguridad alimentaria de los municipios, y las regiones. Así mismo, contribuyen al cumplimiento de la función social de la propiedad, y del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, se establecen en atención de la función pública del urbanismo consagrado en la Ley 388 de 1997, que propende por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, en aras de lograr el desarrollo sostenible del territorio.

Dichos parámetros y lineamientos aplicables a los usos del suelo rural en las APPA se establecen a partir de los siguientes aspectos:

- 1. Parámetros:** Corresponden al conjunto de usos del suelo y su respectiva clasificación (en usos principales, usos compatibles, usos condicionados), establecidos desde esta determinante.



Estos parámetros se deben tener en cuenta por parte de las entidades territoriales para que, en ejercicio de su autonomía, definan el régimen de usos del suelo en el correspondiente instrumento de ordenamiento territorial municipal, en armonía y de conformidad con las normativas ambientales, del sector agropecuario, y las características y modelo de ocupación de cada territorio.

**2. Lineamientos:** corresponden a las precisiones que guían tanto la ocupación del suelo APPA, como la reglamentación de los usos del suelo, que deben tener en cuenta las entidades territoriales en los procesos de ordenamiento territorial, en ejercicio de su autonomía municipal.

Se establecen de manera genérica para el conjunto de usos y su clasificación.

### **5.2.1. Prevalencia del desarrollo de usos del suelo en las APPA**

Teniendo en cuenta que el municipio definirá la reglamentación de usos del suelo en el APPA, los cuales, según el Decreto 1077 de 2015, pueden clasificarse en: principales, compatibles, condicionados; a continuación, se define cada uno de estos:

- **Usos principales en las APPA:** Corresponden a los usos agropecuarios destinados a la producción de alimentos para el consumo humano. En la medida que representan la función de las APPA, deberán ser el uso predominante y mantenerse a lo largo del tiempo, con el fin de preservar las características del suelo, garantizar su conservación, destinación como recurso natural y la consolidación efectiva de estas áreas; permitiendo la disponibilidad y el acceso a los alimentos de forma suficiente, oportuna y estable.
- **Usos Compatibles en las APPA:** Corresponden al conjunto de 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.

- **Usos Condicionados en las APPA:** Corresponden a usos que no tienen relación con el sector agropecuario y están sujetos a limitaciones o condicionamientos específicos. Excepcionalmente podrían permitirse, siempre y cuando cumplan las condiciones que se establezcan.

A continuación, se muestra el conjunto de usos posibles en la en la Zona principal de producción de alimentos del APPA que deben tener en cuenta las entidades territoriales para establecer el régimen de usos del suelo en cada uno de sus territorios:

Tabla 63. Conjunto de usos para el sector agropecuario en el suelo APPA

USO	PRINCIPAL	COMPATIBLE
<b>AGRICOLA</b>	<p><b>Agrícola destinado a la producción de alimentos para consumo humano:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cultivos destinados a la alimentación humana.</li> <li>-Confinados Agrícolas destinados a la alimentación humana.</li> <li>-Arreglos agroforestales (Agrosilvícolas y Agrosilvopastoriles).</li> <li>-Especies Arbóreas y Forestales Asociadas a la Alimentación Humana.</li> </ul>	<p><b>Agrícola no alimentario</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cultivos no destinados a la alimentación humana.</li> <li>-Confinados agrícolas no destinados a la producción de alimentos para el consumo humano.</li> </ul>
<b>PECUARIO</b>	<p><b>Pecuario destinado a la producción de alimentos para consumo humano:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Pastoreo (pasturas naturales y mejoradas).</li> <li>-Arreglos agroforestales (silvopastoriles y agrosilvopastoriles).</li> <li>-Confinados o estabulación pecuaria destinados a la alimentación humana.</li> <li>-Zootría destinada a la alimentación humana.</li> </ul>	<p><b>Pecuario no alimentario:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zootría no destinados a la alimentación humana.</li> <li>-Confinados pecuarios o estabulación pecuaria no destinados a la alimentación humana.</li> </ul>

USO	PRINCIPAL	COMPATIBLE
<b>ACUICOLA Y PESQUERO</b>	<b>Acuícola y Pesquero destinado a la producción de alimentos para consumo humano:</b> -Acuicultura destinada a la alimentación humana. -Pesca Artesanal destinada a la alimentación humana.	<b>Acuícolas no alimentarios:</b> - Acuicultura para la producción de peces y productos no destinados a la alimentación humana.
<b>FORESTAL</b>		<b>Forestal no alimentario:</b> -Plantaciones forestales de especies maderables con fines comerciales
<b>SERVICIOS</b>		<b>Servicios de apoyo al sector agropecuario- agroindustria:</b> -Servicios para la producción. -Servicios de almacenamiento y alistamiento. -Servicios para la transformación. -Servicios para la comercialización. -Servicios asociados a la investigación y el desarrollo tecnológico.
<b>TURISMO</b>		<b>Servicio Turístico:</b> -Agroturismo que se desarrolla entorno a lo agropecuario.

Fuente: UPRA 2025.

Tabla 64. Conjunto de otros usos en el suelo APPA

USO	PRINCIPAL	COMPATIBLE	CONDICIONADO
VIVIENDA		Vivienda rural dispersa siempre y cuando esté asociada a la producción agropecuaria.	
EQUIPAMIENTOS		Equipamientos de escala veredal de: -Salud -Educación -Bienestar social -Deportivo recreativo -Seguridad social.	
TURISMO			Servicio Turístico: -Ecoturismo
			Servicio de Hospedaje: -Posadas Turísticas.
COMERCIO			Comercio de escala veredal.

Fuente: UPRA 2025.



No se podrán adelantar usos que no correspondan con los objetivos del APPA o que pongan en riesgo la destinación que tiene este suelo para la actividad agropecuaria.

### 5.3. Parámetros y lineamientos de usos del suelo para el sector agropecuario.

#### 5.3.1. Conjunto de usos principales

En su conjunto, los usos principales en las APPA corresponden a los usos agropecuarios destinados a la producción de alimentos para el consumo humano. En la medida que representan la función de las APPA, deberán ser el uso predominante y mantenerse a lo largo del tiempo, con el fin de preservar las características del suelo, garantizar su conservación, destinación como recurso natural y la consolidación efectiva de estas áreas; permitiendo la disponibilidad y el acceso a los alimentos de forma suficiente, oportuna y estable.

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

#### 5.3.1.1. Conjunto de usos principales agrícolas

Tabla 65 Conjunto de usos principales agrícolas destinados a la producción de alimentos para el consumo humano

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
Agrícola destinado a la producción de alimentos para consumo humano	Tierras que tienen una funcionalidad de laboreo agrícola, en terrenos dispuestos y ocupados para la producción de cultivos cuyo objetivo es satisfacer las necesidades alimentarias.	Cultivos destinados a la alimentación humana	Son cultivos que pueden ser transitorios (cereales, leguminosas, entre otros cuando aplique), semipermanentes (hortalizas, caña de azúcar, entre otros cuando aplique) y permanentes (frutales, cítricos, otros permanentes como el café, entre otros cuando aplique), de especies dirigidas al consumo humano, cuyo ciclo vegetativo puede variar.
		Confinados agrícolas destinados a la	Hace referencia a los terrenos que tienen algún tipo de infraestructura para la

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
		alimentación humana	producción agrícola; generalmente, cultivos que precisan modificar las condiciones climáticas naturales de la zona favoreciendo su óptimo desarrollo para la producción de especies dirigidas al consumo humano. Puede incluir hortalizas confinadas, hongos comestibles, viveros para propagación de semillas, entre otros cuando aplique; los anteriores deben estar destinados a la alimentación humana.
		Arreglos agroforestales (Agrosilvícolas y Agrosilvopastoriles).	Tierras que se encuentran con sistemas combinados, es decir, que tienen usos agrícolas, pecuarios y forestales, en arreglos diferenciados de manera espacial o temporal. <u>Arreglos agrosilvícolas:</u> sistemas donde se integran especies arbóreas o arbustivas con usos agrícolas. <u>Arreglos agrosilvopastoriles:</u> sistemas en los que se integran especies arbóreas o arbustivas, combinada con usos agrícolas o usos pecuarios.
		Especies arbóreas y forestales asociadas a la alimentación humana.	Se refiere a áreas que se encuentran ocupadas con especies que producen frutos y semillas aprovechables para la alimentación humana (frutos del bosque, entre otros cuando aplique).

Fuente: UPRA (2025).

Los siguientes son lineamientos 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.

### 5.3.1.2. Conjunto de usos principales pecuarios

Tabla 66 Conjunto de usos principales pecuarios destinados a la producción de alimentos para el consumo humano

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
Pecuario destinado a la producción de alimentos para consumo humano	Tierras dedicadas a la producción pecuaria, de alimentos para el consumo humano: carne, leche, huevos, miel de abejas, entre otros	Pastoreo (pasturas naturales y mejoradas) producción de alimentos para consumo humano	<p>Pastoreo en pasturas naturales y mejoradas, cuya producción está destinada a la alimentación humana. (carne y leche para el consumo humano).</p> <p><u>Pasturas naturales y mejoradas:</u> son áreas de pasturas naturales y mejoradas destinadas a la alimentación animal, para producción de carne y leche para el consumo humano.</p> <p><u>Pastos como cultivos transitorios:</u> cuyo uso principal es complementar directamente la nutrición animal como parte de los sistemas productivos asociados, para la producción de carne y leche para el consumo humano.</p>

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
		Arreglos agroforestales: silvopastoriles y agrosilvopastoriles	<p>Tierras que se encuentran con sistemas combinados; es decir, que tienen usos agrícolas, pecuarios y forestales, en arreglos diferenciados de manera espacial o temporal.</p> <p><u>Arreglos silvopastoriles:</u> sistemas productivos donde se integran especies arbóreas o arbustivas, con usos pecuarios.</p> <p><u>Arreglos agrosilvopastoriles:</u> sistemas en los que se integran especies arbóreas o arbustivas, combinadas con usos agrícolas y usos pecuarios.</p>
		Confinados o estabulación pecuaria destinados a la alimentación humana	Terrenos que presentan algún tipo de infraestructura cuyo propósito es mejorar y optimizar el desarrollo, control, protección, alimentación y crianza de los animales (manejo) para la producción pecuaria, destinados a la producción de alimentos para el consumo humano (confinados pecuarios tradicionales, y confinados pecuarios para producciones especiales, entre otros cuando aplique).
		Zoocría destinada a la alimentación humana	Terrenos con construcciones para el manejo de animales pertenecientes a especies productivas no convencionales (reptiles, roedores, entre otros cuando aplique), destinadas a la alimentación humana.

Fuente: UPRA (2025).

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.

### 5.3.1.3. Conjunto de usos principales acuícolas y pesqueros

**Tabla 67** Conjunto de usos principales acuícolas destinados a la producción de alimentos para el consumo humano

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
Acuícola y pesquero destinado a la producción de alimentos para consumo humano	Cultivo de organismos acuáticos en ambientes naturales y artificiales, destinados al consumo humano.	Acuicultura para consumo humano	Corresponde al cultivo de organismos acuáticos en ambientes naturales o artificiales, destinados para el consumo humano.
		Pesca Artesanal	Tipo de actividad pesquera productiva que se realiza mediante sistemas, artes y métodos de pesca artesanal (Decreto 1071/2015); se desarrolla en diferentes cuerpos de agua (naturales y artificiales). Su producción se destina al consumo humano (AUNAP 2014).

Fuente: UPRA (2025).

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.

### 5.3.2. Conjunto de usos compatibles

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 compatibles y se plantean los lineamientos para su reglamentación

#### 5.3.2.1. Conjunto de usos compatibles agropecuarios

Tabla 68 Conjunto de usos compatibles agropecuarios

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
Agrícola no alimentario	Se refiere a todos los cultivos y confinados agrícolas no destinados a la alimentación humana.	Cultivos no destinados a la alimentación humana	Se refiere a cultivos de productos agrícolas no destinados a la alimentación humana, que pueden ser transitorios, semiperemnes y permanentes. Corresponden entre otros a: materias primas (caña flecha), algunos pastos y forrajes destinados a la alimentación animal.
		Confinados agrícolas no destinados a la producción de alimentos para el consumo humano	Se refiere a terrenos con infraestructura de mediana o gran escala que están destinados a generar productos agrícolas no alimenticios para el ser humano. Corresponde a áreas destinadas para producción de flores, viveros de plantas ornamentales, o a la producción de follajes, algunos

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
			forrajes y otros productos no alimenticios para el ser humano.
Pecuario no alimentario	Terrenos con construcciones para el manejo de animales no destinados para la alimentación humana.	Zoocría no destinados a la alimentación humana	Terrenos con construcciones para el manejo de animales pertenecientes a especies no domésticas ni tradicionales, bajo condiciones de cautiverio o semicautiverio, cuya finalidad es la producción, investigación, conservación, entre otras. Dentro de este sistema pueden incluirse animales de especies terrestres, acuáticas, como mamíferos, reptiles, insectos, entre otras.
		Confinados pecuarios o estabulación pecuaria no destinados a la alimentación humana.	Terrenos que presentan algún tipo de infraestructura cuyo propósito es mejorar y optimizar el desarrollo, control, protección, alimentación y crianza de los animales (manejo) no destinados a la producción de alimentos para el consumo humano.
Acuícola no alimentario	Desarrollo de organismos acuáticos en ambientes naturales o artificiales, no destinados a la alimentación humana.	Acuicultura para la producción de peces, plantas, algas, entre otros productos no destinados a la alimentación humana.	Destinada a la producción de especies acuáticas para obtener productos no destinados a la alimentación humana: peces ornamentales, fármacos, plantas, productos colorantes, entre otros.
Forestal	Áreas constituidas principalmente por individuos arbóreos de especies nativas, e introducidas	Plantaciones con fines comerciales	Se refiere a aquellas tierras adecuadas por el hombre con plantaciones de especies maderables, con fines comerciales.



Uso	Definición de uso	Tipo	Definición de tipo
	maderables con fines comerciales.		

Fuente: UPRA (2025).

Los siguientes son lineamientos para la reglamentación del uso agropecuario no alimentario:

- El desarrollo de las actividades relacionadas con estos usos deberá llevarse a cabo de manera que favorezca y respete la producción agropecuaria asociada a los usos principales evitando la pérdida irreversible del suelo para la producción agropecuaria.
- El desarrollo y establecimiento de alternativas, líneas arreglos y sistemas productivos agropecuarios deben incorporar en su manejo buenas prácticas productivas, que sean ambientalmente sostenibles, que protejan el suelo, el recurso hídrico, la biodiversidad y demás recursos asociados.
- El desarrollo de estos usos debe cumplir con la normativa ambiental y la del sector agropecuario, vigentes. Estos usos quedan supeditados a las consideraciones de la autoridad ambiental y/o del sector ambiental en general.
- Los municipios en el marco de su autonomía territorial deberán reglamentar estos usos de conformidad a la normatividad ambiental y agropecuaria vigente, y considerando que los usos principales establecidos en este determinante deberán ser el uso predominante en el suelo APPA.

### 5.3.2.2. Conjunto de usos compatibles de servicios de apoyo al sector agropecuario – agroindustria

Tabla 69 Conjunto de usos compatibles de servicios de apoyo al sector agropecuario – agroindustria

Uso	Definición de uso	Tipo de Uso	Definición de tipo
-----	-------------------	-------------	--------------------

Servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria	Los servicios de apoyo al sector agropecuario-agroindustria comprenden todas las instalaciones necesarias para que una actividad agropecuaria se desarrolle de manera efectiva y mejore su competitividad.	Servicios para la producción	Se refiere a las instalaciones y equipos que se necesitan para la producción eficiente de productos agropecuarios; por ejemplo: distritos de riego o adecuación de tierras, bancos de semillas, pistas de fumigación aérea, oficinas de extensión y asistencia técnica agropecuaria, entre otros.
		Servicios de almacenamiento y alistamiento	Son instalaciones que brindan el servicio de almacenamiento y alistamiento a los productos del sector agropecuario; por ejemplo: silos, bodegas, cuartos fríos y centros de acopio, secadoras, molinos y trilladoras, desmotadora, empacadoras, plantas lavadoras y clasificadoras, entre otros.
		Servicios para la transformación	Son Instalaciones donde se genera valor agregado a los productos agropecuarios y sus derivados no alimentarios o subproductos, comprende toda la variedad de actividades requeridas para que un producto transite a través de las diferentes etapas de transformación hasta la entrega a los consumidores intermedios o finales, como, por ejemplo: plantas de procesamiento y de conservación, plantas de transformación, plantas extractoras y trapiches, entre otros.
		Servicios para la comercialización	Son instalaciones de venta y/o suministro comercio minorista destinado a la venta de insumos y productos agropecuarios, materias



			primas destinadas al sector agropecuario, entre otros.
		Servicios asociados a la investigación y el desarrollo tecnológico	Áreas especiales destinadas a promover la innovación agropecuaria basada en el conocimiento científico y tecnológico y a contribuir a la productividad empresarial y la competitividad regional. Ley 1876 de 2011, (PCTIA).

Fuente: UPRA (2025).

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.
- Los municipios deberán 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.
- Los municipios reglamentarán, 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.

### 5.3.2.3. Conjunto de usos compatibles de servicios de turismo de agroturismo.

Tabla 70 Conjunto de usos compatibles de servicios de turismo de agroturismo.

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.	Agroturismo	Es un tipo de turismo especializado en el cual el turista se involucra con el campesino en las labores agropecuarias. Por sus características, este tipo de turismo se desarrolla en actividades vinculadas a la agricultura, la ganadería u otra actividad buscando, con ello, generar un ingreso adicional a la economía rural. Esta actividad complementa el desarrollo de actividades de la economía campesina, diversificándola y aportando 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 que la actividad principal es la agropecuaria. (Art. 26 de la Ley 300/1996, Ley General de Turismo, modificado por el art. 4 de la Ley 1558/2012).

Fuente: UPRA (2025).

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 al 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.

### 5.3.3. Conjunto de otros usos compatibles y lineamientos

#### 5.3.3.1. Conjunto de uso compatible - vivienda

Tabla 71 Uso compatible de vivienda

Uso	Definición de uso
Vivienda rural dispersa	Entendida como la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera dispersa que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales, ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre; y, normalmente, está asociada como mínimo a una unidad agrícola familiar.

Fuente: UPRA (2025).

Los siguientes son lineamientos para reglamentar el uso de vivienda rural dispersa:

- La nueva vivienda rural dispersa en el suelo APPA, deberá ser parte de un área productiva agropecuaria.
- Su localización e implantación debe realizarse de forma dispersa, evitando la conformación de conglomerados o aglomeraciones.
- El desarrollo de las actividades propias de la vivienda rural dispersa debe complementar la actividad agrícola y pecuaria, la cual se constituye en la



destinación principal del suelo APPA; de manera que se contribuya al fortalecimiento de la producción agropecuaria.

- Para el desarrollo de nuevas viviendas rurales dispersas en el suelo APPA, estas deberán, dar cumplimiento a lo establecido en el art. 279 de la Ley 1955/2019, Dotación de soluciones adecuadas de agua para consumo humano y doméstico, manejo de aguas residuales y residuos sólidos y en zonas rurales.

### 5.3.3.2. Conjunto de usos compatible de equipamientos

Tabla 72 Conjunto de usos compatible de equipamientos

Uso	Definición de uso	Tipo de Uso	Definición de tipo
Equipamiento Veredal	Los equipamientos rurales son bienes de uso público, cuya finalidad es satisfacer a la demanda identificada por el municipio con el fin de atender las necesidades colectivas fundamentales de la población rural dispersa, en servicios como seguridad ciudadana, salud, educación, bienestar social, deportivo recreativo.	Seguridad ciudadana	Prestación de servicios asociados a la gestión del riesgo de desastres y la seguridad. Por ejemplo: estaciones y puestos de policía, e infraestructura e instalaciones requeridas para la gestión del riesgo de desastres.
		Educación	Prestación de servicios de educación formal o no formal. Por ejemplo: escuelas, colegios de educación básica, centros de capacitación agropecuaria.
		Salud	Prestación de servicios médicos y paramédicos de baja complejidad. Por ejemplo: puestos y centros de salud, de conformidad con las especificaciones técnicas y de funcionamiento definidas por el MinSalud.
		Bienestar social	Prestación de servicios para el desarrollo social y la atención de grupos sociales específicos.
		Deportivo recreativo	Conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y el ejercicio de disciplinas lúdicas, artísticas o deportivas que tienen como fin la salud física y mental, para las cuales se requiere de infraestructura destinada a alojar concentraciones de público de aforo reducido. Por ejemplo: placas



Uso	Definición de uso	Tipo de Uso	Definición de tipo
			deportivas, canchas múltiples y dotaciones deportivas o recreativas.

Fuente: UPRA (2025).

Los siguientes son lineamientos para reglamentar el uso de equipamiento veredal:

- Para la localización de nuevos equipamientos, se priorizarán suelos de clase agrológica diferente a las clases I, II o III.
- La localización de nuevos equipamientos debe realizarse de forma dispersa en el suelo APPA, evitando la conformación de núcleos de población de conformidad con el Decreto 1077 de 2015, lo cual será definido por la entidad territorial en el marco de su autonomía y de conformidad con las disposiciones de su respectivo plan de ordenamiento territorial.
- Para nuevos proyectos de equipamientos, únicamente se permiten aquellos que abarcan servicios de primera necesidad y cobertura veredal. La cobertura veredal se refiere al nivel definido por las APPA para garantizar la provisión de equipamientos, requeridos para responder exclusivamente a la demanda identificada por el municipio con el fin de atender las necesidades de la población rural dispersa. Su finalidad es asegurar condiciones de vida digna y promover el desarrollo rural sostenible para las comunidades campesinas en una o más veredas del suelo rural municipal.
- Los impactos que puedan generarse por este tipo de equipamientos deberán resolverse dentro del predio donde se preste el servicio, de manera que no afecten, ni comprometan la producción agropecuaria.



- En suelo APPA los equipamientos de cobertura superior al veredal, se permiten únicamente los existentes a la entrada en vigencia de la presente declaratoria.

### 5.3.4. Conjunto de otros usos condicionados y lineamientos

El conjunto de usos condicionados en las APPA corresponde a usos que no tienen relación con el sector agropecuario, y que están sujetos a limitaciones o condicionamientos específicos. Excepcionalmente podrían permitirse, siempre y cuando cumplan las condiciones que se establezcan.

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

#### 5.3.4.1. Conjunto de usos condicionados de turismo y comercio

Tabla 73 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.	Ecoturismo	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 adversidad 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. (numeral 6 del artículo 3 de la ley 2068 de 2020).
Servicio de hospedaje	Corresponde al servicio de alojamiento y hospedaje.	Posadas turísticas	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

Uso	Definición de uso	Tipo	Definición tipo
			diversificándola y aportando de manera complementaria y directa las labores agropecuarias siempre que se desarrollen en el contexto del artículo 65 de la Constitución Política.
Comercio	Corresponde a la venta de bienes o servicios de consumo doméstico requeridos por la comunidad.	Comercio veredal	<p>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.</p> <p>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.</p>

Fuente: UPRA (2025).

Estos son lineamientos para reglamentar los usos condicionados de comercio y servicios en el suelo APPA:

**Servicio turístico-ecoturismo:** este uso debe cumplir los siguientes lineamientos:

- Únicamente se permiten las actividades asociadas a senderismo, contemplación o interacción con el entorno natural, y otras similares; las cuales deberán aplicar prácticas de turismo responsable y amigable con el entorno natural.
- En caso de requerirse alojamiento para el ecoturismo, se podrá vincular a la posada turística.

**Servicio de hospedaje, posadas turísticas:** este uso debe cumplir con los siguientes lineamientos:



- El servicio de hospedaje se permite vinculado a la posada turística en el respeto de las condiciones establecidas por la norma sectorial vigente.

**Comercio veredal, este uso debe cumplir los siguientes lineamientos**

- El comercio de cobertura veredal solo se permitirá como uso asociado a la vivienda rural dispersa en los espacios físicos que se destinen para ello dentro de la construcción de la vivienda. El área para el comercio no debe ser mayor que el área de la vivienda. La cobertura veredal se refiere al nivel definido por las APPA para garantizar la provisión de bienes de consumo, y servicios básicos de baja densidad requeridos para responder exclusivamente a la demanda identificada por el municipio para atender las necesidades de la población rural dispersa. Su finalidad es asegurar condiciones de vida digna y promover el desarrollo rural sostenible para las comunidades campesinas en una o más veredas del suelo rural municipal.



## 6. Estrategias de Coordinación, Participación y Difusión

La identificación de las APPA en Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano incorpora de manera transversal un componente de coordinación y participación, atendiendo tanto a los lineamientos institucionales de la UPRA como a principios de origen constitucional que rigen la articulación Nación-Territorio. En efecto, los relacionamientos establecidos mediante las estrategias de “coordinación para la gestión”, “diálogos para la participación”, y “difusión para la transparencia”, se diseñaron conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad analizados por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-149 de 2010, en los siguientes términos:

**[...] “Principio de concurrencia:** aquel que reconoce, “en determinadas materias, [que] la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. [...]

**Principio de coordinación:** “tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. [...]

**Principio de subsidiariedad:** “corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización



administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades” [...] (Destacado propio)

En línea con estos principios constitucionales, el proceso también se fundamenta en el **Principio de debida diligencia**, derivado del artículo 209 de la Constitución Política, el cual establece que la función administrativa debe ejercerse con eficacia, celeridad, coordinación y responsabilidad. Este deber impone a las entidades públicas la obligación de actuar con rigor y oportunidad en el cumplimiento de sus competencias, incluso frente a eventuales obstáculos institucionales o interadministrativos.

Este principio ha sido reiterado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha señalado que las entidades públicas deben desarrollar y coordinar sus actuaciones de manera proactiva, orientadas al cumplimiento de los fines estatales. En este sentido, la debida diligencia no se limita a la mera ejecución formal de trámites, sino que exige una actitud institucional comprometida, transparente y eficaz.

Bajo estos postulados, el proceso APPA en Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano busca articular de forma colaborativa a autoridades nacionales y locales, e involucra a la comunidad en el proceso, para garantizar la apropiación local de los resultados y la transparencia de cada etapa. En particular, la línea de Coordinación para la gestión se enmarca en el principio de coordinación al armonizar las actuaciones interinstitucionales; los diálogos para la participación promueven la concurrencia de actores de distintos niveles de gobierno, los actores sociales, civiles, comunitarios, gremiales, empresariales y productores del territorio; y la Difusión para la transparencia refuerza el principio de subsidiariedad al acercar la información y la toma de conciencia al ámbito local.



## 6.1. Identificación de actores

La identificación de actores es el paso base para el relacionamiento con actores estratégicos en el marco de la coordinación para la gestión y los diálogos para la participación, es un ejercicio transversal y progresivo que se construye a lo largo del proceso.

Para Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, este ejercicio inició con la revisión y consulta de información secundaria disponible en portales web institucionales como los de las alcaldías municipales, la Gobernación de Tolima, entidades regionales y nacionales, así como los datos existentes en el repositorio de la UPRA. Sumado a esto, se realizó la solicitud de datos de contacto a la alcaldía, sobre actores sociales, civiles, comunitarios, empresariales, productores, gremiales, especialmente con incidencia a nivel municipal. La información preliminar obtenida para este momento fue validada y complementada durante las reuniones de acercamiento virtual con las administraciones municipales, en las que se recibió el apoyo en la remisión de contactos y referencias de actores territoriales relevantes.

Atendiendo a la progresividad del ejercicio, se nutrió de la realización de los espacios de diálogo (que se desarrollan posteriormente en este documento) en la cual se relacionan los actores territoriales que acompañaron y asistieron a los encuentros. Así mismo en dichos encuentros se realizó la recolección de contactos interesados en el proceso o que tienen relación con el Ordenamiento Territorial, el tema ambiental o lo agropecuario y la producción de alimentos, robusteciendo el directorio de actores identificados.

De acuerdo con esto, a medida que se obtuvo información sobre los actores a nivel municipal, se analizó en atención a los criterios establecidos en la Guía Social para la Coordinación Institucional, la Participación Ciudadana y la Difusión en el marco de la identificación de APPA (UPRA, 2025). Así, se agrupó por tipos y se asoció a cada una de las estrategias de participación contempladas para el momento de proceso "Identificación APPA". De acuerdo con esto, a la fecha se



ha identificado actores correspondientes a las categorías: institucional APPA, institucional ordenamiento territorial, institucional territorial, social, civil y comunitario, productivo, empresarial y gremial. Esto con el fin de atenderlos a través de las estrategias de coordinación para la gestión, diálogos para la participación y difusión para la transparencia, de acuerdo con sus roles y alcances dentro del proceso.

## **6.2. Descripción del proceso de coordinación, participación y difusión en la identificación de las APPA**

### **6.2.1. Coordinación para la gestión**

El principio de coordinación entre las autoridades administrativas está consagrado en la Constitución Política de Colombia (1991, art. 209) y se reafirma en la Ley 1437 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011, art. 3), como un deber de articulación institucional para garantizar los fines del Estado.

En el marco de la identificación de las APPA, la estrategia de “coordinación para la gestión”, tiene como objetivo garantizar la articulación efectiva con las entidades públicas que tienen competencias en el ordenamiento territorial y las políticas de desarrollo rural, con el fin de asegurar el trabajo armónico en la identificación de las APPA en el marco de la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad. Para esto, busca establecer relaciones bidireccionales, continuas, transparentes y corresponsables entre las autoridades e instituciones públicas con competencias en planeación, ordenamiento territorial y políticas de desarrollo rural.

#### **6.2.1.1. Entidades ambientales, sectoriales y nacionales**

Para el proceso de identificación de las APPA en Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano, se requiere información secundaria y primaria. Inicialmente, para la recolección de información secundaria, se realizó la búsqueda en el repositorio de la UPRA con el fin de verificar la existencia y estado de la información requerida para los análisis en el proceso; y, a partir de esta



primera exploración, se identificó qué información era necesario obtener, validar y completar. Con este propósito, se enviaron oficios solicitándola a entidades nacionales, sectoriales, departamentales, regionales y municipales de acuerdo con su alcance y misionalidad. Como resultado, la UPRA solicitó insumos para analizar los determinantes del ordenamiento territorial ambiental, patrimonial y cultural, así como la infraestructura vial y de transporte, los servicios públicos domiciliarios y los proyectos turísticos especiales, tanto a nivel nacional como regional. Adicionalmente, se solicitaron instrumentos de planificación sectorial, regional, departamental y municipal.

En este marco también, se establecieron acercamientos, reuniones, mesas técnicas institucionales donde se contextualizó sobre el proceso, se estableció articulación en torno al flujo de información y se presentaron los avances en cada etapa.

Asimismo, el literal 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, referente a la declaratoria de las APPA, estableció que el proceso debe desarrollarse en coordinación entre los sectores de Agricultura, Ambiente y Vivienda. Esto implica una articulación necesaria con las autoridades ambientales regionales en lo concerniente a las determinantes de nivel 1 relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas.

De acuerdo con lo anterior, la UPRA en cumplimiento de sus competencias propias otorgadas por la Ley y en especial observancia y aplicación al principio de coordinación, se estableció un trabajo articulado con la Autoridad Ambiental —CORTOLIMA. Este se llevó a cabo mediante siete reuniones con la autoridad ambiental, en las cuales se analizaron las determinantes ambientales de primer nivel aplicables a los municipios. Durante estas jornadas, se cruzó y actualizó la información.

En concordancia con lo anterior, se realizaron las siguientes acciones orientadas al trabajo coordinado con CORTOLIMA:



- **Dos encuentros de intercambio de información documental y cartográfica:** Reuniones de socialización de la frontera agrícola 2024 y recepción de información por parte de CORTOLIMA de las determinantes ambientales.
- **Cinco mesas técnicas:** Donde se calificaron las determinantes ambientales ubicadas en la frontera agrícola condicionada para estos municipios.

En la misma vía, en el proceso de identificación del APPA en Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa y en el marco de la articulación y coordinación con las diferentes entidades del orden nacional y departamental, se han generado requerimientos y espacios para la incorporación de información de carácter sectorial (transporte, minero - energético e hidrocarburos, defensa, interior, turismo) y coordinación y armonización de las diferentes determinantes de ordenamiento territorial y demás información relacionada con el proceso. Se han realizado procesos de coordinación con entidades como el **IGAC, ICANH, MADR, MADS, ANH, MVCT, ANI, Corporaciones Autónomas Regionales, entidades territoriales departamentales y municipales, entre otras.**

#### **6.2.1.2. Gobernación y alcaldías**

Dentro de esta línea de coordinación, la UPRA también adelantaron acciones de articulación con entidades territoriales del orden departamental y local: con la Gobernación del Tolima, durante abril del 2024 se llevaron a cabo tres encuentros virtuales durante la fase de alistamiento donde también asistieron diferentes alcaldías del Norte del Tolima, allí se presentó el contexto, los objetivos y el alcance de la identificación de APPA y se propició el diálogo sobre el inicio del proceso. Posteriormente, se realizaron dos encuentros en octubre y diciembre de 2024. En estas jornadas, se adelantaron diálogos de articulación, contextualización e intercambio de información sobre el proceso de



identificación, implicaciones de la declaratoria, avances y resultados alcanzados durante todo el proceso.

Asimismo, en octubre y noviembre de 2025 se establecieron dos encuentros de diálogo virtuales donde participó la Gobernación, entidades de control como la contraloría y la procuraduría, alcaldías, entre otros actores clave.

En la misma vía, con las entidades del orden municipal se desarrollaron reuniones de coordinación con las alcaldías de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano durante los diferentes momentos del proceso de identificación. Para un total de 20 reuniones donde participaron estas entidades municipales. En estos espacios se trabajó con alcaldes(as), secretarios de Planeación e Infraestructura, de Desarrollo Económico, de Gobierno, de Agricultura, entre otras, y como se mencionó, algunas contaron con la asistencia de la Gobernación.

Durante estas jornadas de coordinación, se informó formalmente sobre el inicio del proceso de identificación de APPA, sus objetivos, etapas, marco normativo y el enfoque técnico-metodológico empleado. Se enfatizó que se trata de un trabajo liderado por el Ministerio de Agricultura, con asesoría técnica de la UPRA en beneficio del desarrollo municipal agropecuario y de la protección del derecho humano a la alimentación. Estas jornadas no solo permitieron establecer una visión compartida entre las entidades, sino también intercambiar información estratégica — como insumos instrumentos de ordenamiento territorial vigente y el estado de su proceso de revisión y ajuste — para reconocer los avances municipales en materia de ordenamiento territorial y contrastarlos con los resultados preliminares de la identificación de APPA. Así, se recibieron insumos de información territorial, se presentaron avances del proceso, se incorporaron observaciones, y se presentaron los resultados del proceso.

Producto de dicha coordinación con las Alcaldías de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano se adelantaron los siguientes encuentros:



- **Reuniones de alistamiento: (Palocabildo y Líbano 8 de abril de 2024) y (Villahermosa Casabianca 12 de abril de 2024):** Durante las jornadas de acercamiento virtual, la UPRA explicó el alcance, los objetivos, las etapas, los criterios mínimos y la metodología propuesta para la identificación de las APPA, resaltando la utilidad e importancia de este ejercicio de planificación y ordenamiento territorial. Además, se destacó la relevancia del aporte de información sectorial y territorial para el análisis y las consideraciones técnicas aplicadas al territorio identificado como potencial APPA. También, se resaltó la importancia del aporte de información sectorial y territorial para el respectivo análisis y las consideraciones técnicas respectivas en el territorio identificado para APPA. Como resultado de estos espacios virtuales se establecieron los enlaces municipales que han facilitado la interlocución durante el proceso y han apoyado el ejercicio de identificación y validación de actores locales. Estas jornadas contaron también, con la presencia de la Gobernación.
- **Encuentro ZPPA (Palocabildo, Líbano y Casabianca 14 de mayo de 2024) (Villahermosa 15 de mayo de 2024):** se realizó la visita a cada uno de los cuatro municipios, en donde se contó con la asistencia de algunos alcaldes, las Secretarías de Planeación e Infraestructura, Gobierno, Desarrollo Económico, Ambiente. Durante estas jornadas se presentó el avance del proceso respecto a la identificación del área preliminar de análisis ZPPA. Asimismo, se verificó la información territorial aportada hasta ese momento por las entidades municipales. En la segunda parte del ejercicio se escucharon las percepciones y aportes de las alcaldías, también se obtuvo información sobre los proyectos de expansión y desarrollo municipal. En estos espacios, los profesionales técnicos de la UPRA resolvieron las dudas, recogieron observaciones e informaron sobre las siguientes etapas del proceso.
- **Encuentro APPA. Presentación de avances APPA (Palocabildo 5 de noviembre de 2024) (Líbano y Casabianca 06 de noviembre de**



**2025) (Villahermosa 7 de noviembre de 2024):** se llevaron a cabo cuatro reuniones presenciales de coordinación con las alcaldías de cada municipio. Durante estos espacios, se expusieron los resultados preliminares del proceso de identificación de las APPA en Tolima y en cada uno de los municipios. Además, se retomó un breve contexto institucional sobre el MADR, la UPRA y el marco normativo de las APPA, detallando sus objetivos, criterios y las etapas del proceso. En dichas reuniones, también se expuso el desarrollo del proceso participativo llevado a cabo hasta el momento y se explicaron las implicaciones de declarar las APPA en cada municipio. En un segundo bloque, se abrió el espacio al diálogo e interlocución donde se escucharon las percepciones de las alcaldías sobre el APPA presentada y la UPRA atendió las inquietudes que surgieron. Finalmente, a los delegados de las alcaldías de cada uno de los municipios convocados, se les entregó un mapa de su municipio con el avance preliminar de las APPA y un folleto informativo sobre el proceso, con el fin de que esta información fuera publicada en la cartelera oficial de las alcaldías para que todos los interesados puedan acceder a ella.

- **Mesas Técnicas OT (Líbano 28 de enero y 02 de abril de 2025) (Villahermosa 04 de abril de 2025) (Casabianca y Palocabildo dos espacios el 11 de abril de 2025):** En estos escenarios de coordinación interinstitucional, convocados con el propósito de generar un diálogo abierto y constructivo entre las administraciones municipales y UPRA. En su desarrollo se han abordado temas de delimitación de áreas, determinantes ambientales y normatividad vigente en relación con el proceso de identificación de la APPA. También se resolvieron las inquietudes de las administraciones municipales sobre el proceso de identificación de las APPA, especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo de proyectos en suelo rural. Durante las jornadas, se abordaron temas como el turismo, la expansión de corredores viales, el manejo de



licencias urbanísticas en zonas APPA, la minería, los derechos adquiridos, entre otros temas.

- **Encuentro APPA. Presentación de resultados preliminares APPA (Palocabildo 19 de agosto de 2025) (Líbano y Casabianca en dos espacios el 20 de agosto de 2025) (Villahermosa 21 de agosto de 2025):** se realizaron cuatro reuniones presenciales con las alcaldías para identificar las APPA en el departamento de Tolima, durante estas reuniones de coordinación se retomaron los objetivos del APPA, sus criterios para la identificación, las etapas del proceso y se presentaron los resultados preliminares de APPA en Tolima y en cada uno de los municipios. También, se profundizó en las fases posteriores a la declaración de las APPA en el territorio. En un segundo momento de esta reunión institucional, se abrió un espacio de diálogo e interlocución. Se resolvieron todas las inquietudes e intervenciones planteadas por la administración municipal, atendiendo así a todas las preguntas surgidas por los asistentes.
- **Encuentro APPA. Diálogo sobre el proceso. (20 de octubre de 2025)** Asistieron Gobernación, Contraloría, Procuraduría, alcaldías Falan, Fresno y Palocabildo. El Ministerio de Agricultura abrió el encuentro explicando el fundamento y alcance de la determinante APPA, enfatizando que su objetivo es proteger suelos con alta aptitud agropecuaria sin imponer restricciones a las actividades productivas. La Gobernación del Tolima expresó preocupaciones técnicas y jurídicas relacionadas con la escala cartográfica, la ausencia de verificación territorial y los posibles efectos sobre actividades agroindustriales clave del departamento. Solicitaron mayor claridad, acompañamiento técnico para la actualización de los POT y presencia institucional en los municipios.  
El Ministerio y la UPRA respondieron aclarando que la ZPPA es solo un área de referencia sin efectos jurídicos sobre derechos adquiridos, y que las APPA no restringen actividades agropecuarias ni agroindustriales, sino



que buscan fortalecerlas bajo criterios de ordenamiento sostenible. La Gobernación, alcaldías como la de Falan y productores locales solicitaron espacios más amplios de participación y tiempos suficientes para revisar cartografía, impactos productivos y documentos técnicos, proponiendo mesas en zonas rurales y mayor precisión en los estudios. Finalmente, se verificó la recepción de los oficios intercambiados, se revisaron las respuestas técnicas entregadas por el sector y se acordaron compromisos para avanzar de manera coordinada, garantizando claridad jurídica y participación territorial en el proceso de identificación de las APPAs.

A través del flujo de información, la realización de encuentros, reuniones, mesas técnicas, así como la colaboración para facilitar los ejercicios de diálogo, se ha fortalecido una visión institucional integral y coordinada que promueve la complementariedad de competencias, la armonización de funciones y la actuación conjunta entre los distintos niveles de gobierno, en línea con el mandato constitucional de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre Nación y territorio.

## **6.2.2. Diálogos para la participación**

### **6.2.2.1. Validación de actores territoriales y alistamiento**

Como parte de las acciones de preparación de los encuentros con actores sociales, civiles, comunitarios, gremiales, empresariales, productivos, atendiendo al enfoque territorial y al principio constitucional de coordinación, se solicitó apoyo operativo a las alcaldías de Palocabildo, Líbano, Casabianca y Villahermosa para la planeación y convocatoria de los espacios de diálogo territoriales.

De acuerdo con esto, a partir del conocimiento de sus comunidades, sus dinámicas territoriales y el criterio de representatividad, las alcaldías apoyaron la validación de actores, las convocatorias y facilitaron las condiciones físicas para el desarrollo de los encuentros. Junto con las alcaldías se acordaron las



fechas, horas y lugares de los encuentros, así como el apoyo para la difusión de las invitaciones y las convocatorias.

Para los siguientes encuentros, se solicitó nuevamente a las alcaldías apoyo para la planeación operativa y convocatoria de los encuentros de diálogo APPA preliminar en estos municipios. Donde se gestionó y acordó en conjunto las fechas, hora y lugar de los encuentros, así como apoyo para la difusión de la invitación y convocatoria. Con la información obtenida se fueron complementando y enriqueciendo las convocatorias a los actores locales a través de llamadas telefónicas y WhatsApp.

Producto de esta coordinación, en los encuentros municipales realizados en Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa asistieron representantes o delegados de los siguientes actores:

- **Social, civil y comunitario:** JAC Potosí, JAC La Ladera, JAC El Prado, JAC Platanillal, JAC Buena Vista, JAC Alto Bonito, JAC Tarapacá, JAC Campo Alegre, JAC Santa Bárbara, JAC Vereda Patiburrí, JAC Topacio, JAC Julia Bagasal, JAC La Uribe, JAC Las Pavas, JAC La Linda, JAC La Floresta, JAC Esmeralda, JAC Llano Alto, Mesa de Víctimas, Casa de la Mujer, Consejo Comunal de la Mujer, Escuelas Campesinas, Organizaciones Independientes, concejales municipales, habitantes de zona rural, líderes de las veredas y comunidad rural en general, entre otros.
- **Gremios, empresas y productores:** Comité Ganadero, Asarovi, Asocampo, Asotrinidad, Asomujica, Asomupas, Asomenpovi, Aso Sara Recio, Asopronor, Asoproagrivit, Asopal, Assolider, Asociación de Cafeteros, Asociación de Cacaoteros, Asociación Cafapaz, Asociación de Campesinos sin Tierra, Asociación Consejo Amparo Tena de Líbano, Asofuncam, Asovelíbano, Asoprodecon, Asociación Agropecuaria Las Américas, Asociación Agropecuaria Amigos del Campo, Asociación Agrícola Frutos del Norte, Asopalmi, Agroalc, Asociación de Productores Agrícolas del Líbano, Asociación de Productores Agroalimentarios Vereda



Tapias (El Líbano), Asociación de Productores Agropecuarios del Norte del Tolima, Asociación de Productores de Pasifloras y Frutales del Líbano, (Ammucil), Asociación Libanense de Recicladores (Asorlider), Asociaciones Unidas de Productores Agroambientales del Norte del Tolima, Asociación Avocados Colombia-Export, Asprocapalib (Productores de Plátano, Cacao y Otros del Líbano), Asociación de Paneleros El Ruiz, Asociación de Agroapicultores de Colombia, Asociación de aguacate y café, ASAFATOL, Asociación de aguacate, ASOMAPAZ, Asociación de Apicultores del Líbano y Colombia, Asociación de Caficultores del Norte del Tolima (Acafenorte), Comité de Proyectos CPR, Cooperativa de Caficultores del Líbano, Cooperativa Mujeres, Frupal, Frupol, Funcoma, Proasoret, Proaguas, Gusmacon, Agrocomus, Agromejora, Agroasorcc, Astuagro, Algavio, EPSXA UTP, Innoagro del Tolima, Meliponini (Asociación de Apicultores y Meliponicultores), entre otros.

- **Actores institucionales:** asimismo, se vincularon o acompañaron a los encuentros actores de incidencia regional o institucional como representantes de la Gobernación de Tolima, alcaldías municipales, entidades de control, Banco Agrario, URT, entre otros.

#### **6.2.2.2. Encuentros de diálogo con actores territoriales**

La estrategia de “Diálogos para la participación” se fundamenta en los principios de voluntariedad, corresponsabilidad, igualdad, equidad, no discriminación, respeto a la dignidad humana, y publicidad. Su propósito es garantizar que los actores sociales, civiles, comunitarios, productivos, gremiales y empresariales, conozcan, comprendan y dialoguen sobre la identificación APPA. A través de encuentros de diálogo se promueve el acceso a la información, la expresión de opiniones y la recepción de percepciones.

- **Encuentros de diálogo sobre avance ZPPA.** Con el fin de presentar a los actores locales el área de análisis preliminar (ZPPA) y los avances del



proceso se realizaron cuatro jornadas de encuentro en territorio en los cuatro municipios: Palocabildo y Líbano el 14 de mayo; Casabianca y Villahermosa el 15 de mayo de 2024. En cada una de estas jornadas presenciales en donde asistieron actores con incidencia municipal, se presentaron los avances del proceso de identificación de ZPPA en Tolima y en cada municipio, se promovió el diálogo sobre el avance y los resultados de la identificación de las ZPPA para que los actores del territorio se involucraran y apropiaran del proceso, se les informó acerca del alcance de la identificación de ZPPA en sus municipios y se recogieron sus percepciones territoriales sobre dicha área preliminar.

- **Encuentros de diálogo sobre avance APPA.** En coherencia con el avance del proceso, se presentaron los avances preliminares de APPA mediante cuatro jornadas presenciales en noviembre del 2024, el 05 en Palocabildo, el 06 en Casabianca y Líbano y el 07 en Villahermosa. Allí, se promovió el diálogo sobre la identificación de APPA para que los actores del territorio se involucren y se apropien, se informó acerca de las implicaciones de la declaratoria de APPA en el municipio y las siguientes etapas del proceso, y se resolvieron las dudas de la comunidad y se recogieron las percepciones frente a la información presentada.

Las jornadas se desarrollaron en dos bloques, el primero de ellos consistió en la presentación de los avances de las APPA, exponiendo sobre la producción de alimentos como asunto de interés nacional, el desarrollo normativo en el Ordenamiento Territorial y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Así como los objetivos y las cuatro etapas contempladas en el proceso: la identificación, declaratoria, implementación y seguimiento y evaluación, y la participación como elemento transversal. Haciendo especial énfasis en los resultados cartográficos del proceso metodológico para la identificación de las APPA,



los criterios técnicos analizados, se mostraron las salidas gráficas a nivel regional y municipal.

El segundo bloque, se centró en el diálogo e interlocución entre los asistentes interesados y los técnicos UPRA como producto de estos espacios de diálogo se resolvieron las dudas, se recopilaron los aportes y comentarios expresados por los actores territoriales-que se relacionaran en el siguiente apartado.

- **Encuentros de diálogo sobre APPA.** Estas jornadas presenciales lideradas metodológicamente por la UPRA, fueron realizadas en agosto del 2025, el 19 en Palocabildo, el 20 en Líbano y Casabianca y el 21 en Villahermosa. En estos espacios de diálogo presencial, se dio a conocer el contexto institucional sobre el proceso de identificación de las APPA, se dieron a conocer a los actores del territorio los avances del proceso de identificación del APPA en Tolima y en cada uno de los municipios y se presentó las etapas posteriores a la declaración de las APPA en el municipio.

Las jornadas se dividieron en dos bloques. El primero consistió en la presentación de los resultados preliminares de las APPA en Tolima y en cada municipio. Se expuso la producción de alimentos como un asunto de interés nacional y el desarrollo normativo en el Ordenamiento Territorial. También se detallaron los objetivos, el proceso y la participación como un elemento transversal. Se hizo especial énfasis en los criterios técnicos, la información analizada y los resultados cartográficos del proceso APPA en el territorio, para luego continuar con la propuesta de restricciones de uso y los pasos a seguir una vez que las APPA sean declaradas. El segundo bloque se centró en el diálogo e interlocución entre los asistentes interesados y los técnicos de la UPRA y el MADR Durante este espacio, se



resolvieron las dudas y los comentarios expresados por los actores territoriales.

- **Encuentro de diálogo sobre APPA en Villahermosa.** Este encuentro presencial se dio el 30 de octubre de 2025 en la escuela de la Vereda Las Pavas, en zona rural de Villahermosa. Este encuentro contó con la presencia de diferentes representatividades comunitarias de las zonas rurales, concejales de Villahermosa y Falan, el alcalde de Villahermosa, el viceministro (e) de Desarrollo Rural y su equipo del MADR, la directora de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras y su equipo de la UPRA. Este fue un espacio de diálogo abierto, donde se escucharon cada una de las intervenciones de los y las asistentes. Para dar inicio y fomentar el diálogo, la directora de OSPMT planteó preguntas orientadoras al auditorio sobre el significado de producir alimentos en el territorio, las dificultades que enfrentan y su percepción sobre la propuesta de declarar áreas prioritarias para la producción. La jornada también incluyó la presentación del proceso APPA y la oferta institucional de las entidades del sector.

La conversación permitió escuchar las problemáticas de las zonas rurales, aclarar temores y combatir la desinformación sobre el proceso APPA. Se aclaró que la determinante de segundo nivel no afecta el derecho de propiedad, ni restringe las actividades agropecuarias existentes. Por el contrario, es una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía que busca proteger los suelos rurales con la mejor aptitud para alimentos y priorizar la inversión pública, articulando la oferta institucional a través de un Plan de Acción posterior a su declaratoria.

Durante este encuentro se escucharon y atendieron cada una de las intervenciones realizadas por la comunidad, para el cierre del espacio se



indagó sobre la percepción de las personas frente al proceso de protección de los suelos rurales, ante esto los asistentes manifestaron su apoyo al proceso para lo cual se terminó con la foto y el consenso sobre el apoyo a las APPA.

- **Diálogo sobre APPA con gremios, organismos de control y Gobernación de Tolima.** Esta jornada virtual liderada por el MADR se realizó el 19 de noviembre de 2025, este espacio propició la expresión y escucha de opiniones y comentarios de los diversos representantes gremiales del departamento, así como de la secretaria de planeación de la gobernación y las alcaldías de Villahermosa y Falan. Contó con la participación de la contraloría y permitió atender y dar respuesta a las preguntas formuladas por estos actores.

Producto de estos espacios de encuentro para dialogar:

- Se contextualizó a los actores locales sobre la identificación APPA y se presentan los avances y resultados en las etapas.
- A partir de esto, las personas aportaron en la identificación de: inconsistencias, problemáticas, preocupaciones, temas a profundizar o desarrollar, recomendaciones, entre otros; lo que permitió obtener el contexto de las dinámicas territoriales respecto a la información presentada.
- Se invitó a la réplica de la información presentada con las demás personas del territorio, esto se apoyó con la entrega de piezas como folletos y PPT.

Durante los encuentros, los asistentes apoyaron la identificación de otros actores clave con el fin de que sean invitados a participar en las siguientes etapas del proceso

Adicionalmente, se dieron a conocer cuáles son los canales y medios de comunicación donde la entidad dispone información del proceso APPA.



Se propició el diálogo con los actores locales con el fin de atender sus dudas, intercambiar ideas, especificar el alcance del proceso, entre otros, mediante el intercambio de saberes con los profesionales temáticos de la UPRA.

### **6.2.2.3. Resultados de los encuentros de diálogo en el proceso de APPA**

Como resultado de los ejercicios de diálogo realizados en Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano durante la identificación de APPA se reconocieron y sistematizaron las percepciones territoriales que contenían las principales preguntas, problemáticas, temas a profundizar y retos que manifestaron los actores territoriales durante estas jornadas.

En estos espacios, se atendieron y resolvieron **preguntas**, que permiten deducir las principales temáticas sobre las cuales los actores manifestaron su interés asociadas a:

1. Gestión y delimitación del APPA,
2. Ordenamiento territorial y uso del suelo,
3. Medio ambiente y recursos naturales,
4. Producción agropecuaria y seguridad alimentaria,
5. Impacto y regulación de la minería,
6. Participación comunitaria y tejido social rural,
7. Beneficios e incentivos para productores,
8. Normatividad, derechos y regulación,
9. Política pública y desarrollo rural,
10. Educación, arraigo y migración rural,
11. Infraestructura y actividades económicas complementarias,
12. Responsabilidad y competencias institucionales,
13. Implementación de APPA y Plan de Acción,
14. Actores y roles en APPA,
15. Producción de alimentos sostenible y ambiental.

Con respecto a las **problemáticas** identificadas por los actores sociales y productivos que hicieron parte de los encuentros se destacan:

**Condiciones productivas y sociales precarias en el campo:** en relación con las condiciones productivas, se identificaron limitaciones vinculadas a la falta de vías terciarias e infraestructura de riego, de centros de acopio, de apoyo a la pequeña comercialización, entre otros, que restringen la posibilidad de aprovechar de manera plena los suelos rurales que producen alimentos.



La informalidad de la tierra, población campesina sin tierra o con tierra insuficiente, restricciones en áreas con tradición productiva debido a criterios de frontera agrícola o determinantes ambientales, también fueron mencionadas como problemáticas históricas en su territorio.

La migración de jóvenes hacia las ciudades por falta de oportunidades fue destacada como un problema que reduce la mano de obra rural y compromete la sostenibilidad de las prácticas agrícolas. Finalmente, se puso de relieve la desconfianza frente a la institucionalidad, ya que experiencias previas de incumplimiento en apoyos estatales han generado escepticismo respecto a la efectividad del APPA.

**Dificultades para la producción y la comercialización de alimentos.** De acuerdo con lo mencionado en los espacios de diálogo, los pequeños productores se enfrentan a insumos muy costosos para la siembra y cuidado de cultivos, así como con ausencia de mano de obra joven para las cosechas, finalmente reciben precios bajos o irrisorios por sus productos, por lo que esta actividad pocas veces genera una rentabilidad sostenible que aporte a las economías familiares y locales.

**Baja articulación institucional y gobernanza:** los actores locales advirtieron como problemática la desconexión entre las políticas nacionales y las realidades locales, lo que en este caso podría limitar la efectividad del APPA en el territorio. Se señaló la falta de actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, que no refleja la dinámica actual del municipio. Asimismo, se evidenció una relación conflictiva con las autoridades ambientales, lo que ha dificultado la gestión y la implementación de decisiones. Los participantes coincidieron en que, sin una coordinación clara entre entidades nacionales, administraciones locales y comunidades, la declaratoria corre el riesgo de no traducirse en acciones efectivas para la protección del suelo productivo.

**Escases de agua y afectaciones al medio ambiente:** los asistentes manifestaron que la escasez de agua y la pérdida progresiva de nacimientos de



agua constituye uno de los principales problemas para la producción agrícola. La disminución de nacimientos y fuentes hídricas, sumada a la presión de la deforestación y las actividades extractivas, ha reducido la disponibilidad y la calidad del recurso, afectando de manera directa la productividad y la seguridad alimentaria. A esta situación se añade la exigencia de tramitar concesiones diferenciadas, lo que se percibe como un obstáculo costoso y complejo para la sostenibilidad de las fincas. Asimismo, la tala de bosques para actividades agrícolas y ganaderas fue señalada como un factor que deteriora ecosistemas, afecta la fauna y flora locales, y disminuye la calidad del agua.

**Dificultades para actualizar los instrumentos de Ordenamiento Territorial.** De acuerdo con lo mencionado por el alcalde de Villahermosa, se enfrentan a la falta de recursos para actualizar el Esquema de Ordenamiento Territorial. Esta situación se convierte muchas veces en una limitante para incorporar las dinámicas actuales de su territorio y armonizar el uso del suelo con las determinantes de Ordenamiento.

Por otra parte, frente a sus principales **preocupaciones** los actores asistentes a los encuentros manifestaron:

**Autonomía local y compatibilidad con otros proyectos:** Desde distintos sectores se expresó inquietud frente a la autonomía de los municipios en la implementación del APPA, cuestionando hasta qué punto las determinantes nacionales incidirán en la capacidad de decisión local. En esta línea, se planteó preocupación por una eventual superposición de la figura con proyectos en curso, particularmente actividades mineras de pequeña escala o iniciativas de ecoturismo, que podrían entrar en conflicto con los lineamientos de protección.

**Alcances de la declaratoria y derechos adquiridos:** los asistentes señalaron que, si bien reconocen la oportunidad que representa el APPA para proteger suelos estratégicos, también existe incertidumbre sobre sus alcances reales en el territorio. Manifestaron que podría existir la percepción respecto a que la figura podría afectar derechos adquiridos o prácticas productivas tradicionales,



generando inseguridad en torno a la continuidad de cultivos, usos residenciales y servicios complementarios que hoy coexisten en las fincas. También, mencionaron si la figura APPA podría prohibir algún tipo de cultivo agrícola, la ganadería o derechos adquiridos para la minería.

**Implementación y sostenibilidad de APPA:** los participantes recalcaron la necesidad de que la declaratoria del APPA no se quede en un acto formal. La preocupación central es que, sin un plan de acción claro con cronogramas, responsables y mecanismos de seguimiento, la figura pierda operatividad y no genere beneficios tangibles. Igualmente, se advirtió sobre la sostenibilidad a largo plazo, pues las áreas bajo protección podrían verse afectadas en el futuro por cambios de administración o intereses económicos.

**Delimitación y alcance de APPA:** los participantes señalaron que existen áreas con vocación agroalimentaria que no fueron incorporadas dentro del polígono preliminar del APPA, lo cual genera incertidumbre para quienes producen en dichas zonas, dejando por fuera las veredas altas que aportan a la seguridad alimentaria local.

**Ordenamiento territorial y planificación:** algo que se menciona como preocupación es la desactualización o ausencia de POT lo que dificultaría la compatibilidad del APPA con la planificación local. A ello se suma la desactualización de la cartografía y de los datos ambientales, que puede conducir a decisiones de gestión poco ajustadas a la realidad del territorio.

En los espacios de diálogo desarrollados en los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano todas las preocupaciones planteadas por la comunidad, los actores sociales y productivos, fueron escuchadas y atendidas de manera respetuosa y transparente, con el fin de presentar información veraz y clara sobre el proceso. De acuerdo con esto, se enfatizó que la figura APPA no implica la pérdida de autonomía municipal, ni la imposición de restricciones productivas, no impondrá la siembra de productos, ni prohibirá la actividad ganadera, sino que busca garantizar la protección de áreas estratégicas para la



producción de alimentos, fortaleciendo la planificación territorial y la sostenibilidad rural. En estos espacios se atendieron las mencionadas preocupaciones, se aclararon las interpretaciones y los mensajes desinformativos, lo que permitió fortalecer la confianza de los actores locales en el proceso, reafirmando el compromiso institucional con el diálogo y la participación comunitaria.

Respecto a las posibles **tensiones y amenazas sobre el suelo rural** y la producción de alimentos en los municipios en relación con las APPA, se mencionaron:

**Presiones urbanísticas sobre suelos agrícolas:** se expresó que existen transformaciones del suelo rural hacia usos diferentes al agrícola, especialmente por la proliferación de viviendas campestres en tierras de alta productividad. Este fenómeno que, según lo mencionado, se ha intensificado tras la pandemia, ha reducido la base productiva y desplazado la agricultura en zonas estratégicas para la seguridad alimentaria. En general, se advirtió sobre la vulnerabilidad del territorio agrícola frente a presiones urbanísticas que amenazan con desplazar a las comunidades campesinas y reducir las áreas disponibles para la producción de alimentos.

**Expansión de actividades extractivas:** durante las jornadas de diálogo se plantearon inquietudes frente a la coexistencia entre minería y agricultura, pues manifiestan que este tema ha derivado en conflictos significativos por el uso del suelo. Se mencionaron impactos negativos de las prácticas mineras en términos de contaminación de aguas, degradación de suelos y afectación a los cultivos. Se expusieron casos críticos en los que la minería ha provocado el abandono de fincas por falta de fuentes. De acuerdo con esto, los pequeños productores y agricultores perciben en la expansión de la minería una amenaza que compromete la soberanía alimentaria, aumenta la vulnerabilidad de la población rural, puede generar desplazamiento, pérdida de suelos estratégicos.



Consideran que la actividad extractiva se configura como una presión constante sobre sus medios de vida.

**Prácticas agrícolas intensivas:** algunos asistentes expresaron que identifican que se han introducido en sus territorios prácticas agrícolas intensivas, que han modificado el paisaje rural y aumentado la presión sobre suelos, fuentes de agua y biodiversidad. Señalaron que estas actividades no siempre cuentan con la orientación técnica adecuada, lo que incrementa el riesgo de degradación de los recursos naturales.

Frente a los **retos y recomendaciones** identificadas por los actores territoriales en las jornadas en los municipios, se identifican las siguientes para la etapa de implementación:

**Acompañamiento técnico y productivo:** la comunidad recomendó fortalecer el acompañamiento al sector agrícola mediante asistencia técnica continua, particularmente en el análisis de suelos para mejorar la producción y en el fomento de prácticas sostenibles. Se sugirió proveer apoyo técnico y económico para restaurar áreas degradadas y promover el uso de germicidas orgánicos, evitando cultivos que requieran grandes cantidades de agua. También se destacó la importancia de impulsar la capacitación campesina para agregar valor a los cultivos y convertir las fincas en emprendimientos rentables, articulando esfuerzos con el MADR y el SENA a través de programas de formación y apoyo empresarial.

**Protección de ecosistemas y recursos naturales:** los asistentes resaltaron la importancia de que la delimitación de áreas de conservación contribuya a proteger ecosistemas estratégicos, mantener la biodiversidad y asegurar fuentes de agua limpias y abundantes. Se recomendó proteger y fomentar el uso sostenible de los recursos hídricos y naturales, de modo que su disponibilidad esté garantizada a futuro.



### **Mesas técnicas, coordinación interinstitucional y continuidad del**

**Proceso:** los participantes sugirieron instalar mesas técnicas periódicas con la participación de dependencias municipales, entidades ambientales y sectores productivos, a fin de anticipar conflictos de uso y brindar mensajes claros y coherentes en el territorio en la etapa de implementación. Además, los participantes recomendaron establecer mecanismos que garanticen la estabilidad de las áreas protegidas más allá de los ciclos de gobierno, asegurando respaldo legal fuerte y evitando retrocesos por cambios administrativos. Se planteó que el Plan de Acción derivado de la declaratoria debe incluir medidas concretas como asistencia técnica, vías terciarias y apoyo a la comercialización, para que la figura se traduzca en beneficios tangibles.

**Articulación con otras políticas y la oferta institucional:** se propuso que durante la implementación de APPA se realice un trabajo articulado e integral con políticas públicas que incentiven a los jóvenes a permanecer en el campo y a vincularse en proyectos agrícolas y de desarrollo rural. Se destacó la necesidad de planes de acción que articulen diversas instituciones para apoyar al sector agropecuario, de manera que las nuevas generaciones encuentren oportunidades y estabilidad en el territorio. Se recalcó la necesidad de que el proceso APPA se articule con las políticas de gestión hídrica y con las autoridades ambientales, de manera que la protección del suelo productivo esté acompañada de un acceso equitativo y sostenible al agua.

**Acceso y formalización de la tierra:** se recomendó que la implementación de las APPA considere mecanismos claros de apoyo a campesinos sin títulos de propiedad, de modo que la formalización y el acceso a programas estatales acompañen de manera efectiva la declaratoria y no se conviertan en barreras adicionales. Asimismo, se planteó que el acceso a incentivos no dependa exclusivamente de la pertenencia a asociaciones campesinas, dado que gran parte de la población rural trabaja de manera independiente.



**Continuidad y fortalecimiento de la pedagogía:** la comunidad insistió en la necesidad de ampliar la información clara, práctica y pedagógica para comprender con certeza qué implicaciones tendrá la declaratoria en cada predio. Se recomienda utilizar instrumentos sencillos para la réplica de información.

**APPA y sostenibilidad ambiental.** La comunidad planteó que el proceso APPA debería convertirse en una guía para fomentar prácticas agrícolas responsables, que equilibren rentabilidad y sostenibilidad ambiental.

**Inclusión y enfoque social:** se expuso la necesidad de incluir en el proceso a mujeres campesinas desplazadas y a población sin tierra, quienes requieren ser tenidos en cuenta en los mecanismos de acceso y repartición de tierras. También se recomendó desarrollar políticas de financiamiento y apoyo técnico dirigidas a pequeños productores y asociaciones agropecuarias locales, como medida para promover la equidad y la inclusión en la estrategia.

**Educación, Capacitación y Participación:** Los asistentes resaltaron la importancia de la educación rural, proponiendo la incorporación de un currículo adaptado a las necesidades del campo desde la primaria. Se sugirió además ofrecer formación en temas de conservación, protección del suelo y uso de herramientas de planificación como SIPRA, con el fin de que la comunidad pueda gestionar sus recursos de manera informada y proactiva. Finalmente, se recalcó la importancia de generar espacios permanentes de participación en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y la planificación territorial.

Los espacios de encuentro territorial también permitieron reconocer la necesidad de **incidir, reforzar o profundizar** temas que a criterio de los asistentes se identificaron como importantes y estratégicos para tener en cuenta durante la etapa de implementación de las APPA:

**Claridad normativa y socialización:** la comunidad solicitó precisar, en un formato sencillo y oficial, las actividades permitidas, condicionadas y restringidas dentro del polígono APPA y en su área de influencia. Con ejemplos prácticos que



faciliten la comprensión y apropiación del instrumento, evitando confusiones y malentendidos. Asimismo, consideran que se puede explicar detalladamente las restricciones y normativas aplicables, resaltando cómo impactan de manera específica en los productores.

**Implementación del APPA y Plan de Acción:** una de las principales inquietudes fue la fase de implementación posterior a la declaratoria. Los asistentes subrayaron que no basta con delimitar las áreas, sino que se requiere un plan de acción claro, con responsables, plazos y recursos definidos. Se recomendó reforzar la comunicación sobre esta etapa para evitar que la declaratoria quede como un acto formal y, por el contrario, se convierta en una herramienta tangible que genere beneficios directos para las comunidades.

Durante estos espacios, los actores locales destacaron los siguientes **beneficios** asociados al proceso de identificación de las APPA:

**Priorización de inversión y apoyo estatal:** La comunidad percibió que las APPA representan una herramienta para priorizar la inversión estatal en el territorio. Se valoró que, con esta figura, los municipios podrían acceder a programas de asistencia técnica, créditos agropecuarios, dotación de maquinaria y apoyo a proyectos productivos. Esto daría mayor visibilidad a los municipios en las políticas nacionales de seguridad y soberanía alimentaria, atrayendo recursos y acompañamiento institucional de manera sostenida.

**Protección del suelo productivo y recursos naturales:** quienes asistieron a los encuentros resaltaron que la figura funcionaría como un mecanismo para blindar el suelo agrícola estratégico frente a usos que lo degradan, evitando que áreas fértiles se destinen a actividades extractivas o urbanísticas. Este beneficio garantiza la continuidad de las prácticas campesinas, protege las fuentes hídricas y asegura que las tierras de mayor vocación agroalimentaria permanezcan orientadas a la producción de alimentos, fortaleciendo la seguridad territorial de los campesinos.



**Ordenamiento territorial y planificación rural:** se reconoció que las APPA ofrecen un marco de referencia para actualizar los instrumentos de ordenamiento territorial, permitiendo adaptar los POT y EOT a las necesidades productivas locales. Asimismo, la figura orienta el uso del suelo sin imponer prohibiciones absolutas, permitiendo mantener actividades tradicionales y usos complementarios compatibles con la protección ambiental y estén regulados en el ordenamiento local.

**Plan de acción y fortalecimiento productivo:** un beneficio ampliamente valorado fue que la declaratoria del APPA conlleva la formulación de un Plan de Acción específico, con metas y recursos orientados al desarrollo rural de las áreas priorizadas. Este plan permitirá focalizar proyectos, asistencia técnica, encadenamientos productivos y programas estatales hacia las veredas incluidas, lo que fortalece la inclusión y permanencia de la base productiva en el territorio.

**Desarrollo Sostenible y Resiliencia:** Los actores locales destacaron que la figura APPA promueve un desarrollo más ordenado y sostenible, orientando el suelo y los recursos hídricos hacia la producción de alimentos de forma responsable. Se valoró que esto favorece la resiliencia frente a eventos climáticos, fortalece la continuidad de la producción y abre oportunidades para diversificar la economía rural mediante alternativas compatibles como el agroturismo.

**Fortalecimiento de la asociatividad campesina.** La protección del suelo rural que produce alimentos y la oferta institucional del sector agricultura durante la fase de implementación de APPA, es considerada por las comunidades como una oportunidad para fortalecer la asociatividad campesina, donde los pequeños y medianos productores sean reconocidos como actores clave en la economía y los aportes al municipio. Esto impulsaría la cooperación entre organizaciones, asociaciones y líderes locales para la gestión de proyectos productivos, búsqueda de apoyos institucionales y capacidad de decisión en el ordenamiento territorial.



Las percepciones expresadas por parte de los actores que participaron en los encuentros orientaron el fortalecimiento de los contenidos, los escenarios de participación y estrategias de encuentro para el diálogo territorial. Estas observaciones permitieron ajustar los mensajes, metodologías y enfoques de comunicación para responder a las particularidades de los territorios. Asimismo, se reconoció la importancia de garantizar espacios accesibles, incluyentes y continuos de diálogo con la comunidad, promoviendo una apropiación real del instrumento y una mejor comprensión de la información presentada en el marco de la identificación de APPA.

Es importante precisar que las referencias señaladas en este apartado corresponden a percepciones, comentarios, aportes, opiniones manifestadas por los actores asistentes a los encuentros desarrollados en el marco de la fase de identificación. Estas observaciones no constituyen afirmaciones institucionales, ni juicios de valor por parte de la UPRA, ni comprometen el sustento técnico del análisis realizado, sino que son sistematizadas e incorporadas como insumos cualitativos que reflejan la diversidad de percepciones y experiencias presentes en el territorio.

En ese sentido, su inclusión en el documento técnico responde al principio de transparencia, publicidad, igualdad y equidad, de la estrategia de participación ciudadana y a la necesidad de reflejar las distintas visiones y opiniones recogidas durante dicho proceso.

### **6.2.3. Difusión para la transparencia**

A través de la articulación entre la estrategia de participación y la de comunicaciones, se trabajó en la elaboración de diferentes contenidos clave sobre el avance del proceso, así como información clave, detallada y explicativa de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA. Los contenidos de comunicaciones sobre la APPA se difundieron por diferentes medios o canales de comunicación de la UPRA, que son los siguientes:



### **Prensa:**

- Se realizaron 5 comunicados de prensa para los municipios de Tolima. El objetivo con estos comunicados es dar a conocer el balance de los encuentros de diálogo y los temas generales sobre las APPA, los cuales se pueden consultar en la web de la entidad ([www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co))

### **Mensajes de redes sociales:**

- 55 mensajes de redes sobre APPA en Norte de Tolima (en la que se incluye información sobre todos los municipios y a nivel regional)
- 1.178 mensajes generales de redes sociales (se incluyen diferentes temas)
- Estos mensajes se difundieron por medio de las redes sociales de la UPRA, tanto en X, Facebook, Instagram, LinkedIn y otras más (@upracolombia)

### **Notas de TV:**

- Para Tolima se hicieron 12 notas de TV en las que se detalló el proceso de identificación de APPA y el aporte del sector agropecuario de este departamento.
- Las notas de TV se publicaron en Canal 1 (domingos 12 del mediodía) y en Canal 13 (domingos a las 6:00 a.m.) Además, quedó como repositorio el Canal de YouTube de la UPRA, en donde se encuentran todos los programas de TV.

### **Socializaciones internas de APPA (público de la UPRA):**

- Con el objetivo de que los funcionarios de la UPRA sean replicadores de la información, se realizaron cinco socializaciones internas al público de la UPRA, con el fin de explicar las APPA, los alcances y otros temas.

### **Webinar:**



- Once webinar (transmisiones en vivo a nivel nacional) dirigido a las personas que quieren conocer sobre las APPA o que no pudieron estar en algún encuentro territorial que hizo la entidad. Estos quedan grabados en el canal de YouTube de la UPRA para que los interesados puedan consultarlo.

### **Fortalecimiento de la convocatoria**

- En 2025, con el fin de apoyar y fortalecer la convocatoria a los espacios de diálogo con la comunidad, se realizó perifoneo en las veredas rurales y casco urbano de los municipios, con mensajes invitando a los encuentros territoriales o referentes a las APPA

También, se elaboraron piezas comunicativas con mensajes clave sobre las APPA. Estas piezas apoyaron la convocatoria de las alcaldías para los espacios de diálogo con actores territoriales, y al mismo tiempo proporcionaron información general del proceso.



## 7. Implementación

### 7.1. Orientaciones técnicas de desarrollo y ordenamiento territorial.

#### 7.1.1. Orientaciones Territoriales

##### 7.1.1.1. Orientaciones para la articulación del APPA con el Sector Ambiental

Con el propósito de promover el uso eficiente de los recursos naturales en la frontera agrícola, en este capítulo se presentan los lineamientos construidos con CORTOLIMA para la gestión de la frontera agrícola nacional, especialmente para el desarrollo de actividades agropecuarias encaminadas a la producción de alimentos en los municipios priorizados para la identificación de APPA en el departamento de Tolima.

##### ***7.1.1.1.1. Orientaciones para la conservación de los recursos naturales en predios rurales en la frontera agrícola para los municipios priorizados para la identificación de la APPA en el departamento de Tolima.***

Todo propietario, tenedor, poseedor, ocupante de un predio rural debe conservar los recursos naturales definidos en la Sección 18 del Decreto 1076 de 2015.

#### **Actividades:**

- Protección y aprovechamiento de las aguas
  - No incorporar sustancias tóxicas, basuras o lavar elementos contaminantes en cuerpos de agua.
  - Cumplir las normas del MADS y el ICA sobre agroquímicos para preservar la calidad del recurso hídrico.
  - No alterar el flujo natural de las aguas o el cambio de su lecho o cauce sin autorización de la Autoridad Ambiental.



- Usar el agua eficientemente según lo estipulado en la concesión.
- Construir y mantener las obras hidráulicas en condiciones óptimas.
- Construir pozos sépticos si no hay sistemas de alcantarillado.
- Mantener cauces y depósitos de agua limpios y controlar los residuos de fertilizantes.
- Protección y conservación de los bosques
  - Mantener las áreas forestales protectoras que corresponden a:
    - Nacimientos de agua en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda medidos a partir de su periferia.
    - Franjas no inferiores a 30 metros de ancha paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos y depósitos de agua junto a ríos.
    - Terrenos con pendientes superiores al 100 % (45).
  - Proteger las especies de flora silvestre vedadas que existan dentro del predio.
  - Prevenir incendios, plagas forestales y controlar quemas.
- Cobertura forestal
  - Predios mayores de 50 hectáreas: mantener 10 % en cobertura forestal.
  - En terrenos baldíos adjudicados mayores de 50 hectáreas el propietario deberá mantener una proporción de 20% de la extensión del terreno en cobertura forestal.
  - El Ministerio de Ambiente puede ajustar estos porcentajes.
- Protección de fauna terrestre y acuática
  - No realizar actividades prohibidas que afecten la fauna (como pesca con dinamita o barbasco).



- No pescar ni cazar especies vedadas o en tiempo o áreas vedadas, o con métodos prohibidos, ni transportar o comerciar el producto.
- Utilización de artes de pesca permitidas (AUNAP) que no afecten la estabilidad de las poblaciones de especies acuáticas.
- No desecar, variar o bajar el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas, o cualquier otra fuente, con fines de pesca.
- Avisar a las autoridades sobre hábitats de especies protegidas en el predio.
- Evitar infracciones ambientales de terceros en aguas o predios cercanos.
- Control de las especies exóticas e invasoras presentes actualmente en el territorio.
- Protección y conservación de suelos
  - Usar el suelo según su capacidad y evitar su degradación, de acuerdo con la clasificación agrológica y las recomendaciones del ICA, IGAC y MADS.
  - Implementar técnicas adecuadas de manejo para proteger los suelos que eviten la salinización, compactación, erosión, contaminación o revenimiento y, en general, la pérdida o degradación de los suelos.
  - No construir o realizar obras no indispensables para la producción agropecuaria en los suelos que tengan esta vocación.
  - Mantener cobertura vegetal en terrenos ganaderos y en áreas cercanas a vías o canales.
  - Proteger y mantener la cobertura vegetal a lado y lado de las acequias en una franja igual a dos veces al ancho de la acequia.
- Obligaciones generales
  - Cooperar con la autoridad ambiental en supervisiones y brindar información requerida.



- Informar sobre daños en recursos naturales y colaborar en labores preventivas.

**Responsables:** Propietario, tenedor, ocupante de predios rurales y demás figuras de dominio de un predio rural, Administración municipal y CORTOLIMA.

**Tiempo:** Permanente

**Normativa específica relacionada:** Decreto 1076 de 2015 (mayo 26), Sección 18, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”.

**Instrumento para implementación:** Plan de Ordenamiento Territorial vigente y plan de acción APPA.

**7.1.1.1.2. Orientaciones para la conservación de los recursos naturales de las determinantes ambientales del medio natural en la frontera agrícola condicionada de los municipios priorizados para la identificación de las APPA en el departamento de Tolima**

Todo propietario, tenedor, poseedor, ocupante de un predio rural, que se ubica en las determinantes ambientales del medio natural, de la frontera agrícola condicionada, debe conservar los recursos naturales según lo establecido por la autoridad ambiental en los planes de manejo y planes de ordenamiento ambiental.

**Actividades:**

- Bajo el principio de precaución, se debe respetar la zonificación más restrictiva para el desarrollo de las actividades agropecuarias, en aquellos casos en los que la superposición de las figuras ambientales cuente con zonificaciones contradictorias.



- Prevalen los usos y lineamientos definidos por la Autoridad Ambiental en sus planes de manejo de áreas protegidas de las determinantes ambientales, los cuales, fueron analizados junto con CORTOLIMA.
- Los usos y actividades permitidas para producción sostenible de alimentos en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación y protección establecidos en los instrumentos de planificación desarrollados por las Autoridades Ambientales.
- La reserva natural de la sociedad civil, parte o toda el área del inmueble que conserva una muestra de un ecosistema natural y es manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, corresponde a la iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, de destinar la totalidad o parte de su inmueble como reserva natural de la sociedad civil y se condiciona a los usos definidos en el registro del RUNAP - PNN y a la vigencia del registro.
- Para el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, el Plan de Manejo corresponde al adoptado por el Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible.
- Corresponde a la autoridad ambiental competente otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones, y liquidar, cobrar y recaudar los derechos, tasas, contribuciones, tarifas y multas derivados del uso de los recursos naturales renovables de las áreas, y de los demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por estas.
- El desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización.
- Para el caso de aquellas figuras ambientales que están en proceso de declaratoria, actualización o que la zonificación no cuenta con la



reglamentación de usos, la Entidad competente deberá facilitar la información técnica, cartográfica y jurídica a lugar, a la UPRA, para la actualización de la frontera agrícola nacional.

- En aquellas áreas protegidas que no se hacen parte de las categorías establecidas dentro del Decreto 2372 de 2010, u otras estrategias de conservación municipal o local (por ejemplo: reserva municipal, reserva forestal municipal, sistemas locales de áreas protegidas, entre otras), así como los predios adquiridos en el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por la Ley 2320 de 2023 Art. 3, que vaya a adquirir el municipio, la Gobernación y/o Cortolima, la Entidad competente deberá facilitar la información técnica, cartográfica y jurídica a la UPRA, para la actualización de la frontera agrícola nacional.
- Con relación al POMCA en las subzonas de manejo de las áreas de amenazas naturales que corresponden a las zonas delimitadas de amenaza alta por movimientos en masa, inundaciones, avenidas torrenciales, actividad volcánica, e incendios forestales, entre otros, se condiciona a la información plasmada en los planes de ordenamiento territorial – POT en relación con las áreas con condición de amenaza y/o con condición de riesgo de los estudios básicos y detallados.
- Se debe armonizar el Plan de Acción del APPA con los planes de manejo, los lineamientos de los planes de ordenamiento de cuencas hidrográficas con sus respectivas zonificaciones, de las determinantes ambientales que cuenten con estos instrumentos.

**Responsables:** Propietario, tenedor, ocupante de un predio rural, Administración municipal, Gobernación, CORTOLIMA, MADS y UPRA.

**Tiempo:** Permanente

**Normativa específica relacionada:** Decreto 1076 de 2015 (mayo 26), *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”*, Decreto 2372 de 2010 (julio 01) *“Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y la Ley 165 de*



1994, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones". La Ley 99 de 1993 "la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente, organiza el Sistema Nacional Ambiental y define el ordenamiento ambiental territorial". Ley 2320 de 2023 (agosto 29) "por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones". Decreto 1640 de 2012, "por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones". Resolución 1907 (27 diciembre) 2013, "por la cual se expide la Guía Técnica para la formulación de los POMCAS". Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".

**Instrumento para implementación:** Plan de Ordenamiento Territorial vigente y Plan de Acción APPA.

#### **7.1.1.2. Orientaciones para la articulación del APPA con el Patrimonio cultural**

La incorporación de bienes de patrimonio cultural en la declaratoria de las APPA sigue un marco normativo específico que asegura su protección y gestión adecuada, en concordancia con la Ley 1185 de 2008. Este proceso requiere la evaluación y clasificación del patrimonio según los niveles de interés cultural (nacional, departamental, municipal, distrital, indígena y de comunidades negras) y el establecimiento de medidas específicas de conservación y uso, a través de instrumentos de gestión y planificación territorial.

En este sentido, se establecen los siguientes lineamientos:

- Para que los bienes culturales se incorporen formalmente en las APPA, deben contar con la declaratoria oficial de interés cultural. Esta puede ser emitida por el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para los bienes de nivel nacional y por el Consejo Departamental de Patrimonio para los de nivel departamental, de conformidad con la Ley 1185 de 2008.



- En caso de que posterior a la formulación y declaratoria de la APPA, se identifiquen bienes de interés cultural del ámbito nacional y departamental con declaratorias previas a la declaratoria del APPA se deben respetar según lo establezca la declaratoria de estos bienes sin desconocer las determinantes de jerarquía mayor en el territorio. El proceso de armonización debe realizarse juntamente con las entidades a cargo, en este caso el Ministerio de las Culturas.
- Respecto al patrimonio arqueológico, no se requiere declaratoria para ser reconocido como bien de interés cultural del ámbito nacional, de acuerdo con la Ley 1185 de 2008; y su manejo se rige por normativas especiales debido a su valor, en donde se tendrán en cuenta los protocolos específicos de conservación y protección.
- Para los bienes de interés cultural que aún no cuentan con instrumentos específicos de gestión, el Decreto 2358 de 2019 establece un área de protección perimetral de la siguiente manera:
  - 300 metros alrededor del punto de referencia en zonas rurales.

Esta medida asegura un área de protección que limita actividades de intervención o modificación que puedan afectar el valor patrimonial de estos bienes.

- En caso de hallazgos arqueológicos fortuitos en zonas vinculadas a las APPA, debe seguirse el Decreto 138 de 2019, que establece el protocolo para la gestión de hallazgos inesperados en áreas con potencial arqueológico. Este protocolo determina los procedimientos específicos para proteger y gestionar los hallazgos asegurando que sean documentados y conservados adecuadamente.
- En caso de que posterior a la formulación y declaratoria de la APPA, se identifiquen y declaren Áreas Arqueológicas Protegidas, se debe respetar según lo establezca la declaratoria de estas áreas sin desconocer las determinantes de jerarquía mayor en el territorio. El proceso de



armonización debe realizarse juntamente con las entidades a cargo, en este caso el ICANH.

### **7.1.1.3. Orientaciones para la articulación del APPA con la determinante de infraestructura**

#### **Infraestructura vial y de transporte**

Para la infraestructura vial y de transporte se presentan los siguientes lineamientos:

- Mejoramiento de vías secundarias y terciarias: se debe priorizar la pavimentación y mantenimiento de vías que conectan zonas agrícolas con los principales corredores viales.
- Fortalecimiento de la infraestructura logística: desarrollar centros de acopio y procesamiento cercanos a las zonas de producción para reducir tiempos y costos de transporte.
- Inversión en tecnología y equipamiento: implementar soluciones tecnológicas que optimicen la gestión logística y el monitoreo del estado de las vías.
- Integración con planes de ordenamiento y desarrollo rural: alinear los proyectos de infraestructura vial con las áreas de producción priorizadas, planes de ordenamiento territorial y estrategias de seguridad alimentaria.
- Para el Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) las concesiones tienen una incidencia directa en su conectividad regional, siendo muy relevante en planes futuros de expansión logística agroalimentaria.
- Conservar las franjas de aislamientos de las vías para permitir su mejora conforme con lo establecido en la Ley 1228 de 2008.

#### **Infraestructura férrea**



Para la infraestructura férrea se presentan los siguientes lineamientos:

- Aprovechamiento de la infraestructura férrea como ventaja logística, diseñando nodos de acopio o transformación cercanos a las estaciones o desvíos ferroviarios.
- Integración de planes férreos nacionales o regionales en la estructuración del APPA, previendo zonas logísticas de carga que potencien la movilidad de alimentos.

### **Infraestructura eléctrica**

- Para la infraestructura eléctrica se presentan los siguientes lineamientos:
- Planificación integrada del suelo y servicio y abastecimiento de energía: incluir la infraestructura eléctrica como determinante de ordenamiento territorial (Nivel 4) en los POT (Ley 2294 de 2023, art. 32). Coordinación entre la UPRA, MinEnergía y municipios para armonizar su localización con la producción de alimentos.
- Uso multifuncional del suelo (zonificación agroenergética): implementar zonas agroenergéticas dentro de las APPA, donde se permita infraestructura energética que no afecte el rendimiento agropecuario.
- Promover modelos agrovoltáicos o mixtos (solar con cultivo o pastoreo).

#### **7.1.2. Orientaciones para la incorporación del APPA en los POD**

En atención a lo definido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el departamento del Tolima incorporará lo definido en las APPA de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano en la formulación del POD, en específico incluyendo lo establecido por la determinante en los contenidos recomendados para el POD en el acuerdo COT 010 de 2016:

- En las directrices y orientaciones que definen los escenarios de uso y ocupación del departamento y con especial énfasis en:



- Las directrices para las categorías de protección y desarrollo restringido del suelo rural, patrones de suburbanización, la delimitación de las unidades de planificación rural y el sistema de centros poblados rurales en concordancia con las regulaciones de la autoridad ambiental;
- Las directrices para el desarrollo rural con enfoque territorial sustentado en el ordenamiento productivo agropecuario, el ordenamiento social de la propiedad rural, y de las áreas para la producción agropecuaria y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- En las directrices y orientaciones para la localización de la infraestructura física-social, de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales, se promueva la equidad territorial con especial énfasis en:
  - El soporte necesario a la actividad de producción de alimentos con relación al sistema y las infraestructuras de transporte y la logística;
  - Los sistemas regionales de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía;
  - Los equipamientos de escala regional y departamental que puedan ser localizados en el suelo rural de los municipios.
- En las orientaciones para la articulación del POD con planes, programas y proyectos de los diferentes niveles de gobierno y en particular lo que se establezca en el plan de acción de las APPA.

### **7.1.3. Orientaciones técnicas para incorporar el APPA en el instrumento de ordenamiento territorial municipal**

#### **7.1.3.1. Incorporación de la APPA al modelo de ocupación territorial de los POT**

Los municipios que adelanten procesos de revisión de sus planes de ordenamiento territorial deberán proceder con la incorporación del APPA en el



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 artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Igualmente, deberán definirse las infraestructuras y los sistemas generales necesarios para el desarrollo o la consolidación de la producción agropecuaria de alimentos en dichas áreas, y las que les permitan articularse funcionalmente con el conjunto del territorio municipal.



### **7.1.3.2. Armonización con las clases de suelo y categorías de suelo rural**

Las APPA forman parte del suelo rural, es decir que, estas áreas se consideran no aptas para el uso urbano.

En este sentido el municipio en la revisión de su correspondiente instrumento de ordenamiento territorial no podrá definir suelos urbanos, de expansión urbana, ni categorías de desarrollo restringido (vivienda campestre, centros poblados y suelo suburbano) sobre las áreas declaradas como APPA. Lo anterior, en atención a lo establecido en los artículos 10, 32 y 33 de la Ley 388 de 1997.

Asimismo, deberán proteger y velar por la preservación, la consolidación y el mantenimiento de las APPA; para lo cual, deberán realizar entre otras cosas:

- La identificación y evaluación de los impactos causados en la APPA por parte de los usos de los suelos urbanos, de expansión urbana, y categorías del suelo rural que afecten directa o indirectamente las APPA y el desarrollo de usos agrícolas, pecuarios, pesqueros, forestales y acuícolas en las mismas.
- La definición de las condiciones y acciones de mitigación de impactos identificados y que se puedan generar sobre las APPA por el desarrollo de usos en áreas colindantes, o por la construcción o ampliación de infraestructuras en el APPA y en su entorno, y el condicionamiento de los usos que generan impacto negativo sobre la producción de alimentos y sobre la preservación de las APPA.
- Los centros de servicios y de equipamientos de apoyo a la producción agropecuaria, así como los asociados a servicios sociales básicos (educación, salud, bienestar, seguridad, recreación y deporte) deberán localizarse preferiblemente en los centros poblados; para lo cual, en el instrumento de ordenamiento territorial, deberán definirse los usos y el desarrollo de programas y proyectos relacionados con la producción, el alistamiento, el almacenamiento y transformación, la prestación de servicios públicos y sociales, y los equipamientos estratégicos que



permitan romper las brechas en materia de educación, salud y bienestar social en las áreas rurales.

### **7.1.3.3. Articulación de las APPA con los contenidos y componentes de los POT**

El municipio deberá incorporar el APPA en su proceso de revisión (el que corresponda según el caso y a iniciativa del alcalde) de su instrumento de ordenamiento territorial como determinante de segundo nivel del ordenamiento territorial.

En el **componente general**, deberá incorporarse:

- Las APPA como parte del contenido estratégico; es decir, de las políticas, los objetivos y las estrategias del POT.
- Las APPA como parte del contenido estructural del POT; es decir, como determinante del *Modelo de ocupación del territorio* del POT.
- Las APPA como parte de la visión de largo plazo del POT.
- La destinación del suelo APPA para el desarrollo de usos agrícolas, pecuarios, pesqueros, forestales o acuícolas.
- En suelo APPA, no se podrá definir ni clasificar suelo urbano, de expansión urbana, ni áreas que hagan parte de las categorías de desarrollo restringido.

En el **componente rural**, se deberá:

- Incorporar las APPA en la definición y delimitación del suelo de protección.
- Definir acciones y estrategias para la consolidación, preservación y adecuado desarrollo de las APPA.
- Reglamentar los usos del suelo para las APPA respetando lo definido en el capítulo 5.2;
- Se respetarán las unidades agrícolas familiares (UAF) establecidas en las Resoluciones 041/1996 y 020/1998, y las demás normas que apliquen.



- Incluir las APPA dentro de los criterios y condicionantes para la identificación, delimitación y planificación de las unidades de planificación rural (UPR) establecidas en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

Respecto a la incorporación del APPA en el **componente programático** del instrumento de ordenamiento territorial, se deberá:

- Definir programas y proyectos relacionados con servicios, infraestructuras y equipamientos de apoyo al sector agropecuario, en aras de lograr la planificación y consolidación de las APPA. Las anteriores, serán coordinadas con el Plan de Acción del APPA en el marco del principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- Incorporar dentro del programa de ejecución los proyectos y programas de apoyo a la consolidación y competitividad de las APPA.
- En el marco de la definición "*de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera*", armonizar las acciones o formas posibles de intervenir las APPA, considerando que se encuentran condicionadas al ordenamiento ambiental del territorio.

#### **7.1.4. Orientaciones para la gestión y financiación del desarrollo territorial del APPA**

Se considera necesario revisar y modificar el estatuto tributario, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Incluir tarifas diferenciales para los predios que sean declarados en las áreas de protección para la producción de alimentos APPA. En ese sentido, el municipio estudiará la aplicación de beneficios tributarios, especialmente el impuesto predial, en los predios declarados como APPA y que se estén utilizando para los usos agropecuarios de producción de alimentos usando la facultad del artículo 338 de la Constitución Política, conforme al Decreto Ley 1333 de 1986 y a la Ley 819 de 2003, justificando



el beneficio y demostrando una renta sustitutiva. Este beneficio puede significar la aplicación de una tarifa entre el 1 y 5 por mil.

- Para esto, el municipio deberá garantizar la inclusión de las APPA declaradas por el MinAgricultura en sus instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial; y, para la aplicación del beneficio, los municipios deben identificar los predios que estén contenidos en estas áreas y que se estén utilizando para los usos agropecuarios de producción de alimentos.
- Implementar un sistema tarifario de carga diferencial para usos condicionados en la APPA, bajo el esquema actual legal autorizado por la Ley 1450 de 2011 y considerando las categorías de desarrollo restringido en suelo rural del Decreto 3600 de 2007.
- Identificar predios que permanezcan ociosos o subutilizados dentro de las APPA para implementar un régimen diferencial tarifario que incentive el uso eficiente del suelo.
- En caso de actualización catastral, evaluar el impacto del aumento de los valores catastrales y, en consecuencia, actualizar y ajustar el esquema tarifario, a la luz del proyecto de Ley de Límites 292 de 2023 (Cámara de Representantes), para que la liquidación del impuesto predial se realice a partir de la categorización tarifaria por usos del suelo y valores.
- Para mejorar la gestión del impuesto predial rural, se recomienda que las administraciones territoriales realicen una gestión tendiente a: a) armonizar sus canales de atención, procedimientos de fiscalización, liquidación, recaudo y cobro; b) unificar los conceptos doctrinales sobre la interpretación de las normas y disposiciones que regulan el impuesto; c) estimar los tiempos y esfuerzos en materia de discusión de actos de liquidación; y d) realizar la gestión catastral armónica y eficiente ejecutada en virtud de las necesidades de cada territorio.



Por otra parte, se recomienda fortalecer los instrumentos de gestión y financiación en los procesos de revisión y actualización del POT para la implementación del APPA teniendo en cuenta lo siguiente:

- Promover la formulación e implementación de instrumentos de gestión y financiación para la dotación y desarrollo de infraestructura para la actividad agropecuaria.

### **7.1.5. Lineamientos para otras Actividades Económicas en las Áreas de Protección y Producción Agrícola (APPA)**

#### **7.1.5.1. Lineamientos generales de manejo para la actividad minera y de hidrocarburos en las APPA**

Para garantizar la compatibilidad de la actividad minera e hidrocarburífera con otros usos del suelo propios del APPA, se proponen los siguientes lineamientos de manejo y planificación sectorial, de conformidad con la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y las disposiciones de ordenamiento territorial:

##### **Evaluación integral del territorio**

Realizar diagnósticos multiescalares y participativos que identifiquen condiciones biofísicas, sociales y productivas. Esto incluye caracterización de suelos, disponibilidad y calidad del agua, biodiversidad, estructuras sociales y economías locales. Debe considerarse la competencia sectorial por el recurso hídrico entre minería, hidrocarburos y agricultura.

##### **Recuperación de suelos y restauración ecológica**

Establecer planes de cierre y recuperación progresiva de áreas degradadas, priorizando su incorporación a sistemas productivos sostenibles (agroforestales, silvopastoriles, conservación). Estas acciones deben estar integradas en los Planes de Manejo Ambiental (PMA).



### **Conservación de la frontera agrícola**

Evitar el uso de tierras con alta aptitud agrícola para actividades extractivas. Se deben identificar zonas de exclusión minera dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), en armonía con el art. 33 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997.

### **Gestión del recurso hídrico**

Implementar estrategias de uso eficiente, monitoreo y protección del recurso hídrico, incorporando Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas. Debe garantizarse que no haya sobreexplotación que comprometa la sostenibilidad de actividades agrícolas o el abastecimiento humano.

### **Articulación intersectorial**

Promover la formulación de Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSR) que articulen los sectores agropecuario, minero y energético, permitiendo una distribución funcional del territorio basada en su vocación y capacidad de carga.

### **Consideraciones para la actividad de producción minera en el caso de existencia de Zonas de Reserva con Potencial**

Teniendo en cuenta los acuerdos intersectoriales para definir lineamientos de coexistencia entre la actividad minera y las actividades agropecuarias, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se plantean los siguientes lineamientos:

- De conformidad con el artículo 229 de la Ley 2294 de 2023, referente a las Áreas Estratégicas Mineras (AEM) y según lo previsto en artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, con respecto a los minerales estratégicos que, por su absoluta y vital importancia, deban mantenerse en el área que cubre el APPA, se generarán directrices entre los sectores de minas y agricultura, para la coexistencia de las actividades presentes en el municipio.



- En este marco, se conformará una mesa técnica entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), junto con el Ministerio de Minas y Energía (MME), la Agencia Nacional de Minería (ANM), el Servicio Geológico Colombiano (SGC) y la Unidad de Planificación Minero Energética (UPME), con el objetivo establecer una ruta de trabajo que permita armonizar el APPA con las Zonas de Reserva con Potencial (ZRP) y las Áreas Estratégicas Mineras (AEM) que hayan sido declaradas, delimitadas, reservadas o que se encuentren en trámite a la fecha de declaratoria del APPA.

Las entidades competentes definirán la pertinencia y viabilidad de desarrollar e implementar los procesos asociados a las ZRP y AEM, así como a los proyectos estratégicos, considerando:

- El cumplimiento de los objetivos propuestos en el artículo 229 de la Ley 2294 de 2023, con respecto al cuidado y la gestión del agua, la evaluación y monitoreo de amenazas de origen geológico, la investigación y prospección de los recursos minerales estratégicos para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública.
- La prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial conforme al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, con principal énfasis en las disposiciones definidas en el presente documento técnico para el APPA.
- Los sectores mencionados garantizarán la inclusión de acciones de articulación en el Plan de acción del APPA, que aseguren la prioridad en el desarrollo de actividades de producción de alimentos, así como la formulación de estrategias de reconversión de las actividades mineras conforme lo establece el artículo 20 de la Ley 2250 de 2022.



### **7.1.5.2. Consideraciones para la actividad de producción de hidrocarburos**

Aunque actualmente no se reportan operaciones de hidrocarburos en los municipios en estudio, es clave establecer los lineamientos respectivos en aras de responder a posibles situaciones futuras:

- Evaluación socioeconómica en los Estudios de Impacto Ambiental, con énfasis en población rural, tierras campesinas y medios de vida.
- Compensaciones y participación comunitaria, según el principio de equidad y el enfoque de desarrollo rural integral.
- Protección del recurso hídrico, por el riesgo de contaminación de aguas superficiales y subterráneas en etapas de exploración y explotación.

### **7.1.5.3. Consideraciones para proyectos energéticos**

Delimitación y Zonificación Técnica:

- Todo proyecto de Pequeña Central hidroeléctrica deberá identificar y superponer su área de influencia directa e indirecta con la cartografía oficial de APPA.
- Las zonas de captación, conducción y descarga deben ubicarse fuera de núcleos productivos priorizados para alimentos, salvo que se garantice la no afectación del uso agropecuario mediante estudios técnicos.

Protección de la Capacidad Productiva del Suelo:

- Se deberá conservar la vocación agroalimentaria de los suelos incluidos en APPA, evitando la ocupación permanente o alteración del uso del suelo por infraestructuras como casas de máquinas, túneles u obras complementarias.
- Se prohíbe la disposición de materiales de excavación, residuos de construcción o caminos de acceso sobre suelos agrícolas de alta o mediana productividad.
-



#### Gestión Hídrica Compatible:

- Los proyectos deberán garantizar el mantenimiento del caudal ecológico y no afectar la disponibilidad hídrica para riego o abastecimiento agropecuario.
- Deberán incorporarse diseños que aseguren la continuidad del flujo hídrico y eviten la fragmentación de cuencas utilizadas por sistemas de producción alimentaria.

#### Evaluación Técnica y Multicriterio:

- Las evaluaciones ambientales deben incluir un análisis de compatibilidad con los objetivos productivos de las APPA, considerando indicadores como la afectación a la oferta hídrica, el acceso a la tierra y los ciclos de producción agrícola.
- Se recomienda la aplicación de metodologías multicriterio que ponderen los impactos ambientales, sociales y productivos en fase de factibilidad.

#### Participación y Gobernanza Territorial:

- Incluir a las organizaciones productivas locales y a las autoridades agropecuarias en las fases de formulación, socialización y seguimiento de los proyectos.
- Implementar acuerdos de uso del suelo con las comunidades, garantizando la no interferencia en actividades agroalimentarias ni en infraestructuras de riego o acceso predial.

#### Seguimiento y Control:

- Los proyectos deberán implementar sistemas de monitoreo agroambiental que incluyan indicadores de productividad agrícola, calidad del suelo y disponibilidad hídrica en las APPA cercanas.
- En caso de identificarse afectaciones, deberán activarse medidas de corrección inmediata y compensación productiva.



## 7.2. Orientaciones sectoriales para la implementación

### 7.2.1. Incorporación de las APPA en el plan de desarrollo territorial y en políticas públicas relacionadas con DHAA

En el plan 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 del Tolima y los municipios en estudio, en los cuales se implementarán estas áreas, se deberán incluir 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, 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.

Dentro de las instancias del SNGPDA en las cuales los municipios en estudio deberán articular las APPA, se encuentra el Comité Departamental y el Comité Municipal para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación o quien haga sus veces; esto a través de las políticas o planes territoriales relacionados con DHAA y Soberanía Alimentaria.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"><li>Integrar a las políticas o planes territoriales relacionados con DHAA y Soberanía alimentaria, acciones intersectoriales encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población y que garanticen:</li><li>La protección del suelo para la producción de alimentos diversos, de la tradición productiva, culturalmente adecuados o que cuenten con zonificación de aptitud.</li><li>Fortalecer los conocimientos tradicionales que permiten una producción más sostenible, diversificada y adaptada a las condiciones naturales de cada uno de los municipios</li></ul>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación del Tolima y alcaldías de los municipios del APPA y los Comités Departamental y Municipal para la Garantía Progresiva del Derecho a	Ley 2294 de 2023 (artículo 216) y Decreto 684 de 2024 Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), el Programa Hambre Cero, el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación del Hambre y la Malnutrición (SNSMSHM) y el Observatorio del Derecho

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinamizar la comercialización y transformación de los alimentos propios del territorio en línea con las políticas de alimentación saludable</li> <li>• Incentivar el consumo de alimentos producidos en los territorios para garantizar una alimentación culturalmente adecuada en la población.</li> <li>• Fortalecer la articulación con otros sectores relacionados con las dimensiones de DHAA y los derechos de la población rural y sus organizaciones sociales. Así mismo, dado que los derechos humanos son interdependientes, indivisibles e interrelacionados, la garantía del DHAA está relacionada con el disfrute de otros derechos, entre estos el derecho al agua, por lo cual, en el marco del principio de coordinación de las entidades municipales deberán armonizar y articular los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCA y las APPA, así como las actividades definidas en sus planes de acción, con el fin de garantizar la protección del recurso hídrico y la disponibilidad de agua para el consumo humano y para la producción de alimentos.</li> </ul>	<p>la Alimentación o quien haga sus veces.</p>	<p>a la Alimentación y Nutrición ODAN y se transforma la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).</p>

### 7.2.2. Protección de la producción de alimentos y de la cultura alimentaria en las APPA:

En el marco del cumplimiento del objetivo de las APPA para aportar a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada desde la planificación de la producción agropecuaria y pesquera, se requiere reconocer la importancia de la producción de alimentos que permitan la diversidad de cultivos y el enfoque de agricultura sensible a la nutrición, además de la inclusión y priorización de prácticas, conocimientos y alimentos tradicionales o con aptitud para la producción. Al incorporar el enfoque nutricional y cultural se permitirá que las APPA trasciendan como determinante de ordenamiento territorial y aporten a reforzar la identidad cultural de las comunidades, fomentando el consumo local de alimentos tradicionales y permitiendo la transmisión de la importancia de la cultura alimentaria de forma sostenible.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<p>En el marco del cumplimiento del objetivo de las APPA para aportar a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada desde la planificación de la producción agropecuaria y pesquera, se requiere reconocer la importancia de la producción de alimentos que permitan la diversidad de cultivos y el enfoque de agricultura sensible a la nutrición, además de la inclusión y priorización de prácticas, conocimientos y alimentos tradicionales y/o con aptitud para la producción. Al incorporar el enfoque nutricional y cultural, permitirá que las APPA trasciendan como determinante de ordenamiento territorial y aporten a reforzar la identidad cultural de las comunidades, fomentando el consumo local de alimentos tradicionales y permitiendo la transmisión de la importancia de la cultura alimentaria de forma sostenible.</p> <p>En este sentido, se recomienda que la Gobernación de Tolima y administraciones municipales incentiven la producción de alimentos que aportan nutrientes de importancia en salud pública, tales como proteína de origen animal y vegetal (leguminosas y especies menores), y vitaminas y minerales (frutas y verduras), los cuales fortalecen la cultura alimentaria de los territorios y pueden mejorar la situación nutricional de la población.</p>	<p>MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación del Tolima y alcaldías de los municipios del APPA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acto Legislativo 01 del 05 de julio de 2023 que modifica art. 64 de la Constitución Política, por medio del cual se reconoce al Campesinado como Sujeto de Especial Protección Constitucional.</li> <li>• Acto legislativo 01 del 06 febrero de 2025 que modifica art. 65 de la Constitución Política, por medio del cual se garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva.</li> <li>• Ley 2294 de 2023 (art. 216)</li> <li>• Ley 2120 de 2021 "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones"</li> </ul>

### 7.2.3. Fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles:

Dado que la dimensión de sostenibilidad busca garantizar el DHAA para las generaciones presentes y futuras, lo que implica promover la disponibilidad de alimentos a través de sistemas productivos que fomenten el cuidado de los recursos naturales como la tierra, el agua, las semillas, los polinizadores, la biodiversidad y los demás ecosistemas circundantes al suelo priorizado para la implementación de las APPA.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<p>Teniendo en cuenta los diferentes sistemas de producción agropecuario y pesqueros convencionales, así como la actividad de ganadería intensiva y extensiva, se deben considerar las siguientes características para elegir las mejores alternativas dentro de las APPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos que fortalezcan la agrobiodiversidad, las prácticas agroecológicas y la sostenibilidad ambiental y social de la entidad territorial.</li> <li>- Prácticas productivas que respeten la AC FEC y del campesinado como sujeto de derechos</li> <li>- Acciones enmarcadas en la Política Pública Nacional de Agroecología y en el Programa Agroecológico Nacional (PAN).</li> <li>- Cultivos de alimentos con zonificación aptitud que: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Garanticen su potencial productivo;</li> <li>* Apunten a dar respuesta a las necesidades de abastecimiento de los centros poblados y las grandes ciudades que pueden determinar la necesidad de intensificación del cultivo</li> <li>* Cuenten con condiciones de infraestructura logística para distribución y comercialización que se determinan por el volumen de producción y necesidades de abastecimiento.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación del Tolima y las alcaldías de los municipios priorizados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 2294 de 2023- (PND 2022-2026: Eje Transformacional 4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática).</li> <li>• Resolución 331 de 2024. Por la cual se adopta la Política Pública de Agroecología y se dictan otras disposiciones.</li> <li>• Resolución 464 de 2017-"Por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria"</li> </ul>

### 7.2.4. 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. Producción Agropecuaria: Inventariar y priorizar necesidades de infraestructura productiva. Promover la modernización de instalaciones existentes y la adopción de tecnologías limpias.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 2294 de 2023, artículo 32.</li> <li>• Ley 388 de 1997.</li> <li>• Ley 160 de 1994 (reforma agraria).</li> </ul>
2. Servicios de Apoyo a la Producción: Fortalecer redes de asistencia técnica, infraestructura de riego y drenaje.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con CAR y las alcaldías municipales.	
3. Almacenamiento y Transformación: Incentivar la construcción de centros de acopio y plantas de transformación. Identificar potenciales mercados regionales y nacionales.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con operadores privados.	
4. Logística y Comercialización: Desarrollar plataformas digitales para la trazabilidad de productos. Diseñar corredores logísticos específicos para las APPA.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con MinTIC, operadores logísticos privados.	

### 7.2.5. Fortalecimiento de las semillas criollas y la biodiversidad:

De acuerdo con la jurisprudencia asociada a la protección de las semillas criollas, en especial en la referenciada en la Sentencia T-247 de 2023, que busca proteger las 30 razas ancestrales de maíz que actualmente sobreviven en Colombia y teniendo en cuenta la labor que han realizado organizaciones campesinas y resguardos indígenas, se busca que se creen o adapten



mecanismos para promover la conservación de semillas criollas. Este lineamiento también está en consonancia con la Resolución 331 de 2024 “Por la cual se adopta la política pública de agroecología y se dictan otras disposiciones”.

Vale la pena destacar que la protección de las semillas y la biodiversidad se constituye además en un escenario de integración de comunidades campesinas, indígenas y negras en torno a un territorio común.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover acciones de rematriación<sup>5</sup> de semillas criollas y similares, en articulación con bancos de germoplasma de la Nación, como el albergado por Agrosavia y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).</li><li>• Establecer medidas de bioseguridad y seguimiento para evitar contaminación de las semillas criollas de maíz con semillas de Organismos Genéticamente Modificados.</li><li>• Desarrollar ejercicios de sistematización y caracterización de semillas criollas, con el objetivo de establecer una línea base de seguimiento a la diversidad genética de las semillas.</li></ul>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación y alcaldías del APPA	Resolución 464 de 2017- Resolución 175 de 2024, Política Pública de Agroecología, Sentencia T-247 de 2023.

### 7.2.6. Incorporación y visualización la ACFEC en los instrumentos de ordenamiento territorial:

El POT y los planes de desarrollo como instrumentos de planificación y ordenamiento territorial cuentan con un débil desarrollo en el componente rural, ya que por lo general se refieren solamente a un aspecto particular, referido a los usos del suelo para determinar sus niveles de compatibilidad o concordancia en relación con la vocación de estos. Lo anterior, influye en que las políticas dirigidas a la ACFEC también cuenten con un débil y limitado desarrollo.

<sup>5</sup> Nombre dado a la experiencia de devolución a guardianes de semillas para cultivo *in situ* de diez variedades de semillas criollas de maíz que ya no estaban presentes en el territorio, adelantada por Agrosavia y el pueblo Kamëntsá del Putumayo en mayo del presente año.



El instrumento de ordenamiento territorial deberá incorporar al componente rural, herramientas que visibilicen los aportes de la ACFEC (caracterización, conceptos básicos, criterios de aplicación, tipología de los sistemas de producción, distribución y tenencia de la propiedad, infraestructura de transformación de productos y vulnerabilidad frente a el fraccionamiento de la tierra rural, la expansión urbana y proyectos de hidrocarburos y minería); las cuales facilitan la construcción de políticas para los agricultores familiares.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir las bases conceptuales de la ACFEC desde la UPRA, con el propósito de facilitar este trabajo hacia la inclusión en el EOT y PDM como instrumentos de ordenamiento y planificación territorial.</li> <li>• Promover desde los entes municipales la participación de las comunidades, especialmente de los pequeños y medianos productores en los escenarios de participación, planeación y ordenamiento territorial existentes (CMDR, CONSEA).</li> <li>• Promover que desde los municipios se construyan líneas temáticas de acción e inversión, acorde a los elementos del enfoque de la ACFEC (ordenamiento productivo, seguridad y soberanía alimentaria y territorialidad), con el propósito de facilitar la construcción de planes y programas de desarrollo rural, que aporten al fortalecimiento de la Agricultura Familiar</li> <li>• Realizar reuniones interinstitucionales e intersectoriales, con el propósito de visibilizar y difundir el tema de la ACFEC y promover que esta sea reconocida no solamente por las instituciones, sino también por las comunidades y organizaciones sociales.</li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con el CONSEA, CMDR, Gobernación y alcaldías de los municipios del APPA</p>	<p>Resolución 464 de 2107, Resolución 175 de 2024, Resolución 000331 de 2024, Ley 388 de 1997.</p>



### 7.2.7. Incorporación del enfoque agroecológico en las APPA:

Los modelos convencionales de producción agropecuaria, basado en el uso de agroquímicos de origen sintético, han causado en los ecosistemas contaminación y degradación del suelo, pérdida de la agrobiodiversidad y alimentos que no suplen las necesidades nutricionales de la población, así como baja sostenibilidad socioeconómica de las familias. Los municipios en articulación con el ministerio de agricultura y desarrollo rural incorporarn 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.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar la política nacional de agroecología como instrumento para la construcción de sistemas agroalimentarios, transformación productiva, la soberanía alimentaria y fortalecimiento de la AC FEC en el territorio.</li> <li>Fomentar la participación de organizaciones sociales agroecológicas con experiencia local con representatividad de mujeres y jóvenes, en los procesos de revisión y ajuste del Ordenamiento Territorial en lo que respecta a las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos- APPA.</li> <li>Diseñar e implementar programas de fomento para el establecimiento de casas de semillas y la promoción de ferias, intercambios y trueques para la caracterización, recuperación, conservación, uso e intercambio de semillas nativas y criollas (especies vegetales y animales), propias de los agroecosistemas, como herramienta para la conservación de la agrobiodiversidad en las APPA.</li> <li>Priorizar la compra de alimentos provenientes de producción agroecológica, en la implementación territorial de la política de compras públicas locales agroalimentarias para la AC FEC y</li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con Gobernación y alcaldías de los municipios del APPA, CONSEA, CMDR</p>	<p>Resolución 464 de 2107, Resolución 175 de 2024, Resolución 000331 de 2024, Resolución 000095 de 2021, Acuerdo 028 de 2020, Resolución 128 de 2017, Decreto 4145 de 2011, Ley 2294 de 2023</p>

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<p>pequeños productores establecida en la Ley 2046 de 2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y caracterizar agricultores/as y emprendimientos agroecológicos como insumo para un sistema de información o registro municipal de productores agroecológicos en el marco de las APPA.</li> <li>• Implementar programas de soberanía alimentaria y nutricional, haciendo énfasis en sistemas de transición agroecológica y reconociendo la calidad biológica de los alimentos cultivados bajo estos modelos de producción. (Ejemplo: huertos agroecológicos, huertos escolares y comunitarios, sistemas productivos agroecológicos diversificados, entre otros).</li> <li>• Diseñar minutas alimentarias, derivadas de sistemas de producción agroecológica y acordes a la cultura local y sus hábitos alimenticios, lo cual se puede integrar en programas como: restaurantes escolares, de atención a la infancia, de adultos mayores, y entidades prestadoras de servicios de salud tanto públicas como privadas.</li> <li>• Generar líneas de fomento para la producción de bioinsumos, establecimiento de biofábricas y manejo de residuos, garantizando acceso a bienes y factores productivos, tanto en el nivel de finca como en el nivel territorial.</li> <li>• Implementar programas orientados al reconocimiento, fomento y apoyo de los sellos de confianza y Sistemas Participativos de Garantías (SPG) como mecanismos de certificación alternativos para la producción agroecológica (incluidas las casas de semillas), que sea accesible para quienes se dedican a la agricultura y confiables para quienes consumen.</li> <li>• Proponer la inclusión de programas de agricultura familiar agroecológica en los niveles 10 y 11 de los centros educativos rurales, con el fin de brindar capacitación y motivar al sector juvenil hacia las acciones de desarrollo rural sostenible y su relación con las causas y efectos del cambio climático.</li> <li>• Incluir en los programas de asistencia técnica agropecuaria programas especiales</li> </ul>		

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<p>de agricultura familiar agroecológica y su relación con el cambio climático, para que sea visibilizada esta problemática y sus posibles alternativas de solución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir una propuesta de producción agroecológica para el desarrollo de procesos productivos en las áreas de uso sostenible, de tal manera que se facilite como herramienta a los entes territoriales e institucionalidad ambiental responsable.</li> <li>• Promover la planificación predial, mediante la implementación del instrumento de planificación predial para la transición agroecológica (IPPTA).</li> </ul>		

### 7.2.8. Fortalecimiento de la agrodiversidad y de la agricultura campesina, étnica, familiar y comunitaria en la APPA

En la actualidad, los sistemas de producción de AC FEC experimentan una pérdida en su agrodiversidad debido a la disminución de las especies, variedades y saberes tradicionales, lo que aumenta el riesgo de inseguridad alimentaria y disminución en la producción de alimentos. Los gobiernos departamentales y municipales deberán promover dentro de sus instrumentos de política pública, planes y programas que busquen proteger y preservar la agrodiversidad de la AC FEC, lo cual posibilita mejorar la resiliencia y la intensificación sostenible de los sistemas de producción de alimentos.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno departamental y el municipio podrán generar alianzas, proyectos o acuerdos de cooperación con entidades de índole nacional o internacional, enfocados en la investigación multidisciplinaria y participativa sobre el funcionamiento de los sistemas alimentarios y sus aportes a los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición.</li> <li>• Una vez que la APPA haya sido declarada, el MADR y sus entidades</li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación y las alcaldías de los municipios del APPA</p>	<p>Resolución 464 de 2017, Política Pública de Agroecología</p>



Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<p>adscritas, deberán asignar recursos a través de procesos focalizados de convocatoria pública, con el propósito de incrementar la producción y la transición agroecológica por parte de la ACFEC.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Los gobiernos departamental y municipal podrán promover o consolidar espacios como los mercados campesinos y manifestaciones culturales en las que se fomente la cocina tradicional, con el fin de mantener las tradiciones alimentarias y el interés por la producción y consumo de alimentos no tradicionales.</li><li>• Se generarán capacidades en las organizaciones campesinas, para que en las APPA se creen redes de custodia y conservación de semillas nativas.</li></ul>		

### **7.2.9. Implementación de tecnologías apropiadas, para facilitar los procesos productivos de los agricultores familiares**

Dado que el 13,6 % de los predios de la ACFEC de los ocho municipios del Tolima, se concentra en extensiones de área menores a 1Ha (MADR, 2024) las tecnologías implementadas por agricultores familiares, no están acorde con la realidad de sus áreas, así como, otros que por sus bajos recursos no tienen acceso a ningún tipo de tecnología, lo cual dificulta las labores de campo y afecta los procesos productivos. Por ende, la ACFEC, mediante el apoyo de AGROSAVIA, ICA, ADR, MADR, MINITIC, UPRA incorporarán en sus parcelas tecnologías apropiables, utilizando saberes y recursos locales y materiales ecológicos, lo cual contribuye en la disminución de esfuerzo físico en las labores de campo, la recuperación de saberes tradicionales, la disminución de costos de producción y la disminución de impactos sobre el ambiente.



Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar desde los municipios, un inventario de las tecnologías apropiables más utilizadas para las condiciones de los pequeños productores.</li> <li>• Promover la utilización de tecnologías apropiables a través de su difusión en cursos virtuales relacionados con la agricultura familiar y en cabeza de los alcaldes en cada uno de los municipios.</li> <li>• Promover acciones conjuntas de entidades de educación técnica, tecnológica y superior con la ACFEC, para la implementación de tecnologías apropiadas.</li> <li>• Promover programas de ciencia y tecnologías, que contribuyan a mejorar los aspectos productivos de las familias agricultoras.</li> <li>• Promover prácticas académicas y de pasantías, que apoyen el servicio de asistencia técnica agropecuaria y de investigación.</li> <li>• Promover e implementar escuelas de campo agroecológicas, para el fortalecimiento de la producción agropecuaria.</li> <li>• Impulsar la cosecha, conservación y reutilización de aguas lluvias.</li> <li>• Construcción de tecnologías apropiables para la preparación y adecuación de suelos: Técnicas como las curvas a nivel, las terrazas, las cercas vivas son eficientes para la preparación y conservación de suelos, trayendo beneficios económicos y ambientales.</li> <li>• Diseño de equipos y herramientas que faciliten la siembra, recolección, preparación suelo, cosecha, poscosecha, máquinas cosechadoras, fumigadoras, las cuales puedan contribuir a la reducción del esfuerzo físico en las labores de los agricultores.</li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación alcaldías de los municipios del APPA, CONSEA, CMDR y MINTIC.</p>	<p>Resolución 464 de 2107, Resolución 175 de 2024, Acuerdo 028 de 2020, Resolución 000095 de 2021, Resolución 128 de 2017, Decreto 4145 de 2011</p>

### 7.2.10. Gestión integral de la agrodiversidad en los territorios APPA:

Las APPA requieren que la agrodiversidad forme parte de la toma de decisiones públicas y privadas por parte de los diferentes actores que se encuentran en los territorios. De este modo, el seguimiento de la protección de la agrodiversidad



en los instrumentos de política sectorial es uno de los principales retos de la institucionalidad agropecuaria, ya que esto permite la consolidación de las iniciativas locales y regionales de conservación de la agrobiodiversidad en los diferentes sistemas productivos de la AC FEC, a diferentes escalas de tiempo y espacio.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos departamentales y municipales deberán liderar los espacios participativos para establecer estrategias con enfoque territoriales que permitan la restauración de sistemas agrícolas y pecuarios degradados</li> <li>• Los gobiernos departamentales y municipales promoverán sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles que integren la conservación, el reconocimiento y la promoción de la biodiversidad en todas las cadenas de valor.</li> <li>• Los gobiernos departamentales, municipales, y las entidades de orden nacionales deberán establecer un plan de acción en las APPA, con el fin de proteger la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de regulación y apoyo, puesto que estos son esenciales para la sostenibilidad de la agricultura, la actividad forestal, la acuicultura y la pesca a pequeña escala.</li> <li>• En las APPA se deberán promover las buenas prácticas agrícolas y pecuarias que conservan la biodiversidad, como lo son la agroecología, la agroforestería comunitaria, y la agricultura orgánica</li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación y alcaldías de los municipios del APPA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución 464 de 2107, Política Pública de Agroecología</li> </ul>

### 7.2.11. Promoción de la comercialización de la AC FEC:

La AC FEC juega un papel muy importante en el abastecimiento alimentario nacional y la generación de ingresos de las comunidades campesinas. Sin embargo, los productores de la AC FEC muchas veces no logran insertarse en la cadena de comercialización debido a i) una institucionalidad limitada o deficiente; ii) la falta de infraestructura adecuada; iii) la ausencia de estándares y la adopción de buenas prácticas; iv) el abuso de una posición dominante en



ciertos eslabones de las cadenas; y v) la falta de información. En consecuencia, un reto de la APPA es lograr que la producción propia de la ACFEC se inserte en el mercado y genere ingresos sostenibles para la comunidades campesinas y étnicas.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos departamentales y municipales deberán fortalecer los procesos de asociatividad de los productores de ACFEC</li> <li>• Los gobiernos departamentales y municipales deberán promover los circuitos cortos de comercialización dentro de la APPA</li> <li>• Se deberá fortalecer las relaciones comerciales entre los pequeños productores y sus organizaciones con los diferentes tipos de compradores (industriales, intermediarios, mayoristas, distribuidores, cadenas de supermercado, grandes superficies y otros) que se encuentran dentro de la APPA, a través de la formalización de contratos de compraventa y suministro.</li> <li>• En las APPA se deberán promover los espacios que faciliten la comercialización de la producción de la ACFEC.</li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la Gobernación y alcaldías de los municipios del APPA</p>	<p>Resolución 464 de 2107, Política Pública de Agroecología</p>

### 7.2.12. 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 los municipios priorizados de las APPA del Tolima, reducen 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 teniendo en cuenta las condiciones productivas, económicas y sociales que existen actualmente en la zona, en coordinación con las alcaldías municipales. Corresponde a la alcaldía municipal, 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 de los 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".

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<p>La ANT, acorde con la metodología, lineamientos y recomendaciones realizadas por la UPRA, la determinación de los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la unidad agrícola familiar, por unidades físicas homogéneas a escala municipal que integra el APPA.</p> <p>Por su parte, los municipios en el marco de los principios de coordinación deberán acoger en sus procesos de control urbanístico, lo dispuesto mediante acto administrativo por la ANT, para la determinación de los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la unidad agrícola familiar, por unidades físicas homogéneas a escala municipal o en su defecto lo establecido en la Resolución 041 de 1996 cuando no esté actualizada la UAF.</p>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Alcaldía Municipal.</p>	<p>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. LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO COLOMBIANO".</p> <p>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".</p> <p>Parágrafo Segundo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, "Por El Cual Se Expide El Plan Nacional De Desarrollo 2022-</p>



		2026 "Colombia Potencia Mundial De La Vida". Que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones".
--	--	---

### 7.2.13. Regularización de la propiedad rural

Reducir los índices de informalidad de la propiedad rural que hacen parte del APPA, 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 a los municipios objeto de la declaratoria del APPA.

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
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ANT, conforme a los índices de informalidad en la tenencia de la tierra que se presenta en los municipios del APPA, deberá realizar la priorización de acciones tendientes a lograr la regulación de la propiedad y garantizar la seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles rurales.</li> <li>• La ANT deberá definir 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 en pro de lograr la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados.</li> </ul>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la ANT en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria.</p>	<p>Decreto 2363 de 2015: "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura"</p> <p>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"</p> <p>Resolución modificatoria 339 de 2022: "Adóptense 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"</p>

#### 7.2.14. Medición del impacto en los precios comerciales de la tierra rural por la declaratoria de las APPA

En atención a la declaratoria de las APPA, se hace necesario medir la posible variación en el mercado de tierras a partir del análisis de dos periodos de tiempo, antes y después de su declaratoria siendo un elemento generador de transparencia en el mercado y funde las bases para que en vigencias futuras se puedan formular recomendaciones de política pública encaminadas a la regularización del mercado de tierras en estas zonas.



Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
<p>Gestionar la realización de avalúos comerciales de referencia de la tierra rural, como un insumo para orientar la regularización del mercado de tierras rurales, analizar su comportamiento y proyectar sus tendencias a través de la variación de los precios comerciales de la tierra rural.</p>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con el IGAC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 61 de la Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"</li> <li>• Decreto 2729 de 2012 "Por el cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social"</li> <li>• Resolución IGAC 620 de 2018 "Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997"</li> <li>• Resolución 1137 de 2024 "Por la cual se establecen los criterios, parámetros y metodologías para la elaboración de los avalúos con el fin de determinar los valores comerciales en el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria contenido en el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023."</li> <li>• CONPES 4098 de 2022 "política para impulsar la competitividad agropecuaria"</li> </ul>

**7.2.15. Fomento de las diferentes formas de acceso a la tierra rural en APPA para su explotación productiva agropecuaria:**

La tierra es uno de los principales factores de producción para el ejercicio de la actividad agropecuaria. La concentración y acaparamiento de las tierras desfavorecen a los que poseen tierra de manera insuficiente o que no la tienen, generando inequidad estructural en el acceso a la tierra. Como una de las alternativas para acceder a este factor se destacan el arriendo, aparcería y el comodato.

Adicionalmente, es imperioso fortalecer los esquemas asociativos de productores que busquen vincularse a la región mediante modalidades de acceso a la tierra



como el arrendamiento, mitigar la ausencia de datos que permita ubicar la zona en donde se ofertan tierras bajo esta modalidad y fundar un marco regulatorio que permita manejar tarifas equitativas tanto para productores como arrendatarios.

Actividades	Responsables	Normativa específica relacionada
En las zonas declaradas APPA, las entidades territoriales en cabeza de las secretarías de agricultura de las administraciones locales deberán promover la modalidad de arriendo de tierras, las cuentas en participación y otras figuras de relevancia regional o local de acceso a la tierra rural como un incentivo para aumentar el área en producción agrícola, producción de alimentos, fortalecer iniciativas locales agropecuarias y dinamizar el mercado de tierras rurales.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y en coordinación con la secretaría de agricultura municipal	Ley 57 de 1887-Código civil colombiano Decreto 410 de 1971-Código de Comercio Ley 57 de 1905 "Sobre reformas judiciales"



## 8. Seguimiento y evaluación

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. Lo anterior, en el marco de las dimensiones del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), relacionadas con disponibilidad (cantidad y calidad suficientes, ya sea por producción directa o a través de sistemas alimentarios); accesibilidad (física y económica); adecuación (que satisfagan las necesidades alimentarias) y sostenibilidad (disponibilidad y accesibilidad para las generaciones presentes y futuras).

En este sentido, la estrategia para el Seguimiento y Evaluación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos –APPA en el municipio de Falan del departamento del Tolima, está compuesta por los siguientes tres elementos: diseño, seguimiento y evaluación.

- **Diseño:** se conforma por un análisis para la selección de los indicadores clave que permitirán evidenciar los cambios en el territorio a partir de la declaratoria de las APPA, principalmente para la identificación de la potencial pérdida de suelo agropecuario.
- **Seguimiento:** se define como “una de las fases del ciclo de las políticas públicas que se desarrolla transversalmente a todo el proceso de la intervención pública. Esta fase implica el análisis sistemático y continuo de las acciones tomadas por los responsables de implementar las políticas, así como el impacto y los resultados obtenidos” (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Dicho de otro modo, el seguimiento es un proceso



permanente de gestión y análisis de información sobre las actividades desarrolladas, el avance de los indicadores y los resultados obtenidos.

- **Evaluación:** consiste en analizar y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos para generar recomendaciones de política pública (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Este proceso implica identificar las transformaciones generadas por la implementación de las APPA, a través de la revisión del comportamiento de los indicadores estratégicos que a continuación se describen a partir de la declaratoria.

### 8.1. Diseño de la estrategia

La estrategia de seguimiento y evaluación de la declaratoria del Área de Protección para la Producción de Alimentos-APPA para los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y Líbano del departamento de Tolima se adelantará a través de trece (13) indicadores seleccionados que se exponen en las siguientes tablas y se enmarcan en las cuatro dimensiones del DHAA.

Tabla 74. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Palocabildo)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Palocabildo	
		Valor de indicador	Fuente
Disponibilidad	1. Variación área cosechada en hectáreas (ha).	4.481 (ha)	UPRA. EVA (2023)
	2. Variación producción agrícola en toneladas (ton)	48.013 (ton)	UPRA. EVA (2023)
	3. Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).	10,7 (ton/ha)	UPRA. EVA (2023)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Palocabildo	
		Valor de indicador	Fuente
	4. Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra.	82,4 %	UPRA (2020) Índice de Informalidad
	5. Variación inventario pecuario	5.480 animales	UPRA. ICA (2023)
	6. Variación en el volumen alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton)	2,466 (ton)	UPRA (2024) Cálculos a partir del SIPSA-DANE (2023)
Accesibilidad	7. Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada-grave.	33 % (hogares)	DANE-EVC (2024). Escala FIES Desagregación Municipal (2022)
Adecuación	8. Variación porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos.	Servicio Acueducto Rural: 34,63 % Servicio Alcantarillado Rural: 34,01 % Servicio Aseo Rural: 41,86 % Servicio Energía Rural: 100 % Servicio Gas Natural: 31 %	Acueducto, Alcantarillado, Aseo: Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (2024). Energía: Índice de Cobertura de Energía (UPME 2023). Gas Cobertura a nivel municipal: MinMinas 2025.
	9. Variación del área (ha) municipal con infraestructura de adecuación de tierras en operación, y/o riego individual o comunitario.	0 (ha)	ADR (2025)
Sostenibilidad	10. Variación del área del APPA (ha) afectada por los conceptos referidos en los indicadores 10.1 a 10.3	0 (ha)	ANM (Agencia Nacional de Minería) (2025) ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) (2025)
	10.1 Variación del área del APPA (ha) afectada por títulos mineros	0 (ha)	

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Palocabildo	
		Valor de indicador	Fuente
	10.2 Variación del área del APPA (ha) afectada por concesión hidrocarburos	0 (ha)	UPME (Unidad de Planeación Minero Energética) (2025)
	10.3 Variación del área del APPA (ha) afectada por otras figuras de planeación MEH (minero energética e hidrocarburos)	0 (ha)	Ministerio de Minas y Energía (2025) Ministerio de Ambiente / SINA (2025). ICANH(Instituto
	11. Área de APPA transformada por los conceptos referidos en los indicadores 11.1 hasta 11.5	0 (ha)	Municipio. Autoridades Ambientales (2025)
	11.1. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 1.	0 (ha)	Ministerio de Ambiente / SINA: Marco ambiental y licencias.
	11.2. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 3.	0 (ha)	CARS (2025) ICANH: Enfoque cultural y afectaciones territoriales. (2025)
	11.3. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 4.	0 (ha)	Municipio-Región Metropolitana (2025)
	11.4. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 5.	0 (ha)	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2025)
	11.5. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 6.	0 (ha)	
	12. Número de predios con indicios de fraccionamiento predial rural	486 (predios)	UPRA (2024) con datos IGAC (2020) y Gestores Catastrales Habilitados (2020)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Palocabildo	
		Valor de indicador	Fuente
	13. Variación del precio de la tierra por hectárea (Ha) en APPA por municipio	Máximo: Mayor que 50 hasta 60 (millones/ha por rango) Mínimo: Mayor que 20 hasta 30 (millones/ha por rango) Predominante: Mayor que 20 hasta 30 (millones/ha por rango) <b>30 millones/ha</b>	UPRA. DOPMT (2024)

*Fuente:* Elaboración propia equipo SEPP con base en la información de los grupos técnicos UPRA (2025).

Tabla 75. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Casabianca)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Casabianca	
		Valor de indicador	Fuente
Disponibilidad	1. Variación área cosechada en hectáreas (ha).	4.608 (ha)	UPRA. EVA (2023)
	2. Variación producción agrícola en toneladas (ton)	35.099 (ton)	UPRA. EVA (2023)
	3. Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).	7,6 (ton/ha)	UPRA. EVA (2023)
	4. Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra.	49,6 %	UPRA (2020) Índice de Informalidad
	5. Variación inventario pecuario	7.162 animales	UPRA. ICA (2023)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Casabianca	
		Valor de indicador	Fuente
	6. Variación en el volumen de alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton)	80 (ton)	UPRA (2024) Cálculos a partir del SIPSA-DANE (2023)
<b>Accesibilidad</b>	7. Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada-grave.	24,6 % (hogares)	DANE-EVC (2024). Escala FIES Desagregación Municipal (2022)
<b>Adecuación</b>	8. Variación porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos.	Servicio Acueducto Rural: 3,11 %  Servicio Alcantarillado Rural: 3,11 %  Servicio Aseo Rural: 3,11 %  Servicio Energía Rural: 86,21 %  Servicio Gas Natural: 33 %	Acueducto, Alcantarillado, Aseo: Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (2024).  Energía: Índice de Cobertura de Energía (UPME 2023)  Gas Cobertura a nivel municipal: MinMinas 2025

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Casabianca	
		Valor de indicador	Fuente
	9. Variación del área (ha) municipal con infraestructura de adecuación de tierras en operación, y/o riego individual o comunitario.	0 (ha)	ADR (2025)
<b>Sostenibilidad</b>	10. Variación del área del APPA (ha) afectada por los conceptos referidos en los indicadores 10.1 a 10.3	0 (ha)	ANM (Agencia Nacional de Minería) (2025) ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) (2025) UPME (Unidad de Planeación Minero Energética) (2025) Ministerio de Minas y Energía (2025) Ministerio de Ambiente / SINA (2025). ICANH (Instituto colombiano de antropología e historia) (2025)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Casabianca	
		Valor de indicador	Fuente
	10.1 Variación del área del APPA (ha) afectada por títulos mineros	0 (ha)	
	10.2 Variación del área del APPA (ha) afectada por	0 (ha)	
	10.3 Variación del área del APPA (ha) afectada por otras figuras de planeación MEH (minero energética e hidrocarburos)	0 (ha)	
	11. Área de APPA transformada por los conceptos referidos en los indicadores 11.1 hasta 11.5	0 (ha)	Municipio. Autoridades Ambientales (2025)
	11.1. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 1.	0 (ha)	
	11.2. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 3.	0 (ha)	
	11.3. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 4.	0 (ha)	
	11.4. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 5.	0 (ha)	
		Ministerio de Ambiente / SINA: Marco ambiental y licencias. CARS (2025)	
		ICANH: Enfoque cultural y afectaciones territoriales. (2025)	

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Casabianca	
		Valor de indicador	Fuente
	11.5. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 6.	0 (ha)	Municipio-Región Metropolitana (2025)
	12. Número de predios con indicios de fraccionamiento predial rural	797 (predios)	UPRA (2024) con datos IGAC (2020) y Gestores Catastrales Habilitados (2020)
	13. Variación del precio de la tierra por hectárea (Ha) en APPA por municipio	Máximo: Mayor que 20 hasta 30 (millones/ha por rango) Mínimo: Mayor que 8 hasta 10 (millones/ha por rango) Predominante: Mayor que 20 hasta 30 (millones/ha por rango) <b>30 millones/ha</b>	UPRA. DOPMT (2024)

**Fuente:** Elaboración propia equipo SEPP con base en la información de los grupos técnicos UPRA (2025).

Tabla 76. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Villahermosa)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Villahermosa	
		Valor de indicador	Fuente
Disponibilidad	1. Variación área cosechada en hectáreas (ha).	5.759 (ha)	UPRA. EVA (2023)
	2. Variación producción agrícola en toneladas (ton)	61.672 (ton)	UPRA. EVA (2023)
	3. Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).	10,7 (ton/ha)	UPRA. EVA (2023)
	4. Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra.	45,1 %	UPRA (2020) Índice de Informalidad
	5. Variación inventario pecuario	11.374 animales	UPRA. ICA (2023)
	6. Variación en el volumen alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton)	69 (ton)	UPRA (2024) Cálculos a partir del SIPSA-DANE (2023)
Accesibilidad	7. Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada-grave.	18,7 % (hogares)	DANE-EVC (2024). Escala FIES Desagregación Municipal (2022)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Villahermosa	
		Valor de indicador	Fuente
Adecuación	8. Variación porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos.	Servicio Acueducto Rural: 0,27 % Servicio Alcantarillado Rural: 0,15 % Servicio Aseo Rural: 0,15 % Servicio Energía Rural: 65,88 % Servicio Gas Natural: 11 %	Acueducto, Alcantarillado, Aseo: Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (2024). Energía: Índice de Cobertura de Energía (UPME 2023) Gas Cobertura a nivel municipal:
	9. Variación del área (ha) municipal con infraestructura de adecuación de tierras en operación, y/o riego individual o comunitario.	0 (ha)	ADR (2025)
Sostenibilidad	10. Variación del área del APPA (ha) afectada por los conceptos referidos en los indicadores 10.1 a 10.3	0 (ha)	ANM (Agencia Nacional de Minería) (2025) ANH (Agencia Nacional de

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Villahermosa	
		Valor de indicador	Fuente
	10.1 Variación del área del APPA (ha) afectada por títulos mineros	0 (ha)	Hidrocarburos) (2025) UPME (Unidad de Planeación Minero Energética) (2025)
	10.2 Variación del área del APPA (ha) afectada por concesión hidrocarburos	0 (ha)	Ministerio de Minas y Energía (2025) Ministerio de Ambiente / SINA (2025).
	10.3 Variación del área del APPA (ha) afectada por otras figuras de planeación MEH (minero energética e hidrocarburos)	0 (ha)	ICANH (Instituto colombiano de antropología e historia) (2025)
	11. Área de APPA transformada por los conceptos referidos en los indicadores 11.1 hasta 11.5	0 (ha)	Municipio. Autoridades Ambientales (2025)
	11.1. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 1.	0 (ha)	Ministerio de Ambiente / SINA: Marco ambiental y licencias.

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Villahermosa	
		Valor de indicador	Fuente
	11.2. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 3.	0 (ha)	CARS (2025) ICANH: Enfoque cultural y afectaciones territoriales. (2025)
	11.3. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 4.	0 (ha)	Municipio-Región Metropolitana (2025)
	11.4. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 5.	0 (ha)	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2025)
	11.5. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 6.	0 (ha)	
	12. Número de predios con indicios de fraccionamiento predial rural	190 (predios)	UPRA (2024) con datos IGAC (2020) y Gestores Catastrales

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Villahermosa	
		Valor de indicador	Fuente
	13. Variación del precio de la tierra por hectárea (Ha) en APPA por municipio	<p>Máximo: Mayor que 30 hasta 40 (millones/ha por rango)</p> <p>Mínimo: Mayor que 5 hasta 8 (millones/ha por rango)</p> <p>Predominante: Mayor que 15 hasta 20 (millones/ha por rango)</p> <p><b>20 millones/ha</b></p>	UPRA. DOPMT (2024)

Fuente: Elaboración propia equipo SEPP con base en la información de los grupos técnicos UPRA (2025).

Tabla 77. Batería de indicadores propuesta para las dimensiones del DHAA (Línea Base para Líbano)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Líbano	
		Valor de indicador	Fuente
Disponibilidad	1. Variación área cosechada en hectáreas (ha).	9.874 (ha)	UPRA. EVA (2023)
	2. Variación producción agrícola en toneladas (ton)	29.847 (ton)	UPRA. EVA (2023)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Líbano	
		Valor de indicador	Fuente
	3. Variación rendimiento promedio por hectárea (ton/ha).	3,02 (ton/ha)	UPRA. EVA (2023)
	4. Variación del índice de informalidad en la tenencia de la tierra.	35,4 %	UPRA (2020) Índice de Informalidad
	5. Variación inventario pecuario	225.308 animales	UPRA. ICA (2023)
	6. Variación en el volumen alimentos comercializados en centrales mayoristas en toneladas (ton)	5,972 (ton)	UPRA (2024) Cálculos a partir del SIPSA-DANE (2022)
<b>Accesibilidad</b>	7. Variación en la estimación de la inseguridad alimentaria moderada-grave.	16,8 % (hogares)	DANE-EVC (2024). Escala FIES Desagregación Municipal (2022)
<b>Adecuación</b>	8. Variación porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos.	Servicio Acueducto Rural: 27,99 %  Servicio Alcantarillado Rural: 20,93 %  Servicio Aseo Rural: 15,00 %  Servicio Energía Rural: 100 %	Acueducto, Alcantarillado, Aseo: Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (2024).  Energía: Índice de Cobertura de Energía (UPME 2023)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Líbano	
		Valor de indicador	Fuente
		Servicio Gas Natural: 95 %	Gas Cobertura a nivel municipal: MinMinas 2025
	9. Variación del área (ha) municipal con infraestructura de adecuación de tierras en operación, y/o riego individual o comunitario.	0 (ha)	ADR (2025)
Sostenibilidad	10. Variación del área del APPA (ha) afectada por los conceptos referidos en los indicadores 10.1 a 10.3	0 (ha)	ANM (Agencia Nacional de Minería) (2025)
	10.1 Variación del área del APPA (ha) afectada por títulos mineros	0 (ha)	ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) (2025)
	10.2 Variación del área del APPA (ha) afectada por concesión hidrocarburos	0 (ha)	UPME (Unidad de Planeación Minero Energética) (2025) Ministerio de Minas y Energía (2025)

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Líbano	
		Valor de indicador	Fuente
	10.3 Variación del área del APPA (ha) afectada por otras figuras de planeación MEH (minero energética e hidrocarburos)	0 (ha)	Ministerio de Ambiente / SINA (2025). ICANH (Instituto colombiano de antropología e historia) (2025)
	11. Área de APPA transformada por los conceptos referidos en los indicadores 11.1 hasta 11.5	0 (ha)	Municipio. Autoridades Ambientales (2025)
	11.1. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 1.	0 (ha)	Ministerio de Ambiente / SINA: Marco ambiental y licencias.
	11.2. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 3.	0 (ha)	CARS (2025) ICANH: Enfoque cultural y afectaciones territoriales. (2025)
	11.3. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 4.	0 (ha)	Municipio-Región Metropolitana (2025)
	11.4. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 5.	0 (ha)	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2025)
	11.5. Área en conflicto que resta área a la APPA por determinante Nivel 6.	0 (ha)	

Dimensión DHAA	Nombre del indicador	Líbano	
		Valor de indicador	Fuente
	12. Número de predios con indicios de fraccionamiento predial rural	0 (predios)	UPRA (2024) con datos IGAC (2020) y Gestores Catastrales Habilitados (2020)
	13. Variación del precio de la tierra por hectárea (Ha) en APPA por municipio	<p>Máximo: Mayor que 20 hasta 30 (millones/ha por rango)</p> <p>Mínimo: Mayor que 5 hasta 8 (millones/ha por rango)</p> <p>Predominante: Mayor que 5 hasta 8 (millones/ha por rango)</p> <p><b>8 millones/ha</b></p>	UPRA. DOPMT (2024)

*Fuente:* Elaboración propia equipo SEPP con base en la información de los grupos técnicos UPRA (2025).

Las fechas correspondientes a la información de la línea base y del año de medición, serán las que más se aproximen a estas mediciones.

Los determinantes del Indicador 11 se encuentran definidos en el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997, así:

1. Nivel 1. Ambientales.
3. Nivel 3. Patrimonio cultural.



4. Nivel 4: Infraestructuras básicas, logística especializada, sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, energía y gas, e internet.

5. Nivel 5. Planes integrales de desarrollo metropolitano.

6. Nivel 6. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada.

## 8.2. Seguimiento

El propósito del seguimiento es contar con información para realizar un análisis comparativo sobre el avance en la batería de indicadores, para lo cual se considera un horizonte temporal cada cinco (05) años o cuando se requiera (MADR, UPRA y entidades territoriales) teniendo en cuenta las diferentes etapas y actividades previstas para la declaratoria del APPA.

Al interior de la UPRA, el equipo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (SEPP), junto con los diferentes equipos técnicos encargados, serán los responsables de desarrollar las siguientes actividades:

- Revisar la línea base para la batería de indicadores y consolidar la información para aquellos que fueron consolidados para el seguimiento y evaluación.
- Apoyar en la organización de la información remitida por los grupos temáticos, quienes se encargan de su recolección y procesamiento, para monitorear el avance conforme a la batería de indicadores.
- Con base en la información calculada, realizar los análisis cuantitativos y cualitativos según corresponda, relativos al avance en el objetivo propuesto en el APPA.

## 8.3. Evaluación

El propósito de la evaluación es conocer el grado de cumplimiento de los objetivos las APPA. Así mismo, generar recomendaciones o insumos para la toma de decisiones y, si es necesario, proponer medidas de ajuste o acciones que



involucren a diferentes instancias. Para el desarrollo de este componente, el equipo SEPP en coordinación con diferentes equipos técnicos de la UPRA, realizará las siguientes actividades:

- Analizar la información a partir de la declaratoria de las APPA en materia de la identificación de la potencial pérdida de suelo agropecuario.
- Generar reportes requeridos con información ejecutiva que identifique las alertas y recomendaciones para apoyar la toma de decisiones por parte de las instancias competentes.
- Apoyar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en la generación de alertas y correctivos en el sector de cara a la sostenibilidad de la APPA, partiendo de las señales identificadas del territorio a través de los indicadores en el tiempo.



## Referencias

AEROCIVIL. (2024). *Infraestructura Aérea según estado de la pista*.

AEROCIVIL. (Abril de 2024). *RAC 14*. Obtenido de <https://www.aerocivil.gov.co/normatividad/RAC/RAC%20%2014%20-%20AERODROMOS%20AEROPUERTOS%20Y%20HELIPUERTOS.pdf>

Alcaldía de Casabianca. (2004). Acuerdo 09 de 2004. *EOT de Casabianca*. Casabianca, Tolima, Colombia.

Alcaldía de Casabianca. (2022). Plan de saneamiento y manejo de vertimientos.

Alcaldía de Casabianca. (2025). Predios adquiridos en el marco del artículo 111 de la ley 99 de 1993.

Alcaldía de Libano. (1991). acuerdo 016 de 1991. *Zonificación de áreas urbana, suburbana y rurales para el municipio de Libano*. Libano, Tolima, Colombia.

Alcaldía de Libano. (2001). Acuerdo 41 de 2001. *PBOT de Libano*. Libano, Tolima, Colombia.

Alcaldía de Libano. (2025). Estudios de formulación del PBOT de Libano.

Alcaldía de Libano. (2025). Predios adquiridos en el marco del artículo 111 de la ley 99 de 1993.

Alcaldía de Palocabildo. (2005). Acuerdo 01 de 2005. *EOT de Palocabildo*. Palocabildo, Tolima, Colombia.

Alcaldía de Palocabildo. (2025). Predios adquiridos en el marco del artículo 111 de la ley 99 de 1993.

Alcaldía de Villahermosa. (2000). Acuerdo 046 de 2000. *EOT de Villahermosa*. Villahermosa, Tolima, Colombia.



Alcaldía de Villahermosa. (2024). Plan de saneamiento y manejo de vertimientos.

Alcaldía de Villahermosa. (2025). Planta de tratamiento de aguas residuales y de tratamiento de agua potable.

ANI - DANE - IDEAM - IGAC - MinTransporte . (2018). *Tiempos de desplazamiento*.

ANI - INVIAS. (2023). *Vías concesionadas*.

ANI. (2024). *Conectividad Férrea* .

ANM. (2025). Títulos mineros vigentes. Bogotá D.C.

Artículo 6 LEY 397 DE 1997 . (7 de Agosto de 1997). *Artículo 6 Ley 397 de 1997 Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura*. Bogota, Colombia.

Boletín internacional Nyéléni. (1996). *Sobre la Declaración de La Vía Campesina en la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma. 1996. Roma. Obtenido de <https://nyeleni.org/spip.php?article38>

CENIT. (2024). Oleoductos y estaciones de bombeo, transporte de hidrocarburos en el norte del Tolima.

CESCR. (1999). *El derecho a una alimentación adecuada (art. 11): E/C.12/1999/5, CESCR OBSERVACION GENERAL 12. (General Comments)*. Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social, Ginebra. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

CISAN. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN*. Recuperado el 26 de 03 de 2024, de <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>



Comisión Internacional de Dirección de Nyeleni. (2007). *Foro para la Soberanía Alimentaria, 23-27 de febrero de 2007*. Obtenido de [https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni\\_SP.pdf](https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_SP.pdf):  
[https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni\\_SP.pdf](https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_SP.pdf)

Congreso de Colombia . (1997). *Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.

Congreso de Colombia. (12 de Marzo de 2008). LEY 1185 DE 2008. *Ley 1185 de 2008 por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones*. Bogota, Cundinamarca, Colombia.

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011 "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*. Bogotá.

Congreso de Colombia. (19 de Mayo de 2023). *Ley Plan Nacional de Desarrollo "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia Mundial de la vida*.

Congreso de la republica de Colombia . (8 de Julio de 2022). Ley 2239 . *LEY 2239 DE 2022*. Bogota, Cundinamarca, Colombia.

Cuéllar, M., Calle, Á., & Gallar, D. (2013). *Procesos hacia la soberanía alimentaria. Perspectivas y prácticas desde la agroecología política*. Barcelona.

DANE. (2018). Censo nacional de población y vivienda. *Censo nacional de población y vivienda*. Bogotá, Bogotá, Colombia.

DANE. (2024). *Estimación de la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en colombia durante el año 2022 a nivel municipal. Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022 municipal*. Anexo – Cuadro 1. Obtenido de



<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/estadisticas-experimentales>

DECRETO 1516 DE 2022. (4 de Agosto de 2022). *Por el cual se modifica el Decreto 1080 de 2015 -Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura - en lo relacionado con los paisajes culturales.* BOGOTÁ, Colombia, Colombia.

Decreto 2770. (1953). Obtenido de [https://www.ani.gov.co/sites/default/files/decreto\\_2770\\_de\\_1953.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/decreto_2770_de_1953.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía Metodológica Para El Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas.* Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Guía de seguimiento a políticas públicas.* Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia\\_de\\_seguimiento\\_a\\_politicas\\_publicas\\_agosto\\_30\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_de_seguimiento_a_politicas_publicas_agosto_30_2023.pdf)

DNP. (2008). *CONPES Social 113 "POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN).*

DNP. (26 de 05 de 2023). *Con inversiones por más de \$102 billones, el Gobierno del Cambio modernizará la infraestructura del país.* Obtenido de Sitio Web del DNP: [https://www.dnp.gov.co/Prensa\\_/Noticias/Paginas/con-inversiones-por-mas-de-102-billones-el-gobierno-del-cambio-modernizara-la-infraestructura-del-pais.aspx](https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/con-inversiones-por-mas-de-102-billones-el-gobierno-del-cambio-modernizara-la-infraestructura-del-pais.aspx)

FAO. (1996). *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.* Roma. Obtenido de <http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>



- FAO. (junio de 1999). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Obtenido de [https://www.fao.org/3/X2051s/X2051s00.htm#P99\\_7093](https://www.fao.org/3/X2051s/X2051s00.htm#P99_7093)
- FAO. (2013). Guía orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional (Vols. ISBN 978-92-5-307441-9). Roma, Italia.
- FAO. (2020). *La ganadería y el medio ambiente*. Obtenido de Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar.
- FAO. (14 de 12 de 2021). *Codex Alimentarius*. Obtenido de <https://www.fao.org/3/a0369s/a0369s.pdf>
- FAO. (12 de 12 de 2021). *DEFINICIONES PARA LOS FINES DEL CODEX ALIMENTARIUS*. Obtenido de DEFINICIONES DE LOS TÉRMINOS DEL ANÁLISIS DE RIESGOS RELATIVOS A LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS1: <https://www.fao.org/3/w5975s/w5975s08.htm>
- FIAN. (23 de Septiembre de 2025). *FIAN Colombia*. Obtenido de <https://fiancolombia.org/quienes-somos/>
- FIAN Colombia. (2021). *UN PAÍS QUE SE HUNDE EN EL HAMBRE. Cuarto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia*. Bogotá .
- Hernández, A. (2014). Análisis de las estrategias locales de producción de alimentos ambientalmente sustentables y seguridad alimentaria de las familias víctimas del desplazamiento forzado, reubicadas en el municipio de Sabana de Torres, Santander. *Universidad de Manizales*. Obtenido de <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/173>
- ICA. (2023). *Censo pecuario de la vacunación de enfermedades de control oficial (Aftosa y Brucelosis)*. Instituto Colombiano Agropecuario - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



ICANH. (2024). Sitios arqueológicos para los municipios de Falan, Libano, Villahermosa, Murillo, Palocabildo, Casabianca, Herveo y Fresno. Bogotá, Colombia.

IGAC. (2014). *Metodología para la clasificación de las tierras por su capacidad de uso*. Bogotá D.C.

IGAC. (2020). *Base georeferenciada de registros 1 y 2 de la base rural*. Bogotá.

IGAC. (2022). *Tipo de vía*.

IGAC. (2024). *Red vial IGAC*. Obtenido de [https://apps.ant.gov.co/BARRIDO\\_PREDIAL/3-3-2-red-vial-igac/](https://apps.ant.gov.co/BARRIDO_PREDIAL/3-3-2-red-vial-igac/)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (11 de Mayo de 2021). Instructivo IN-GAG-PC05-02. *Clasificación de las Tierras por su Capacidad de Uso*. Bogotá D.C., Colombia: Sistema de Gestión Integrado.

INVIAS - ANI. (2024). *Conectividad vial (número de accesos)* .

La Vía Campesina. (1996). *Soberanía Alimentaria, un futuro sin hambre. Declaración de La Vía Campesina en la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma. Obtenido de <https://viacampesina.org/es/1996-declaracion-de-roma-de-la-via-campesina-que-define-por-primera-vez-la-soberania-alimentaria/#:~:text=Las%20comunidades%20campesinas%20tienen%20el,para%20lograr%20la%20Soberan%C3%ADa%20Alimentaria>

LEY 388 DE 1997. (18 de Julio de 1997). *LEY 388 DE 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogota , Colombia , Colombia .

MADR. (2024). Documento Técnico de Soporte - Zona de Protección para la Producción de Alimentos en el corredor agropecuario cordillera norte occidental del departamento del Tolima. *Resolución 000352 de 2024*. Bogotá.



MADR. (2024). Documento técnico de soporte: Zonas de protección para la producción de alimentos. *Resolución 000352 de 2024*. Bogotá.

MADR, Res. 261/2018. (21 de Junio de 2018). Res. 261/2018. *Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general*. Bogotá.

MinEnergía. (2 de 04 de 2024). *Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE*. Obtenido de Resolución 40117 del 2 de abril de 2024: <https://www.minenergia.gov.co/es/misional/energia-electrica-2/reglamentos-tecnicos/reglamento-t%C3%A9cnico-de-instalaciones-el%C3%A9ctricas-retie/>

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2022). PLAN SECTORIAL DE TURISMO 2022- 2026, TURISMO EN ARMONÍA CON LA VIDA. Bogota, Cundinamarca , Colombia : Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Ministerio de las Culturas. (3 de Septiembre de 2024). Obtenido de <https://sipapublico.mincultura.gov.co/>:  
<https://sipapublico.mincultura.gov.co/>

MINTIC. (2024). Infraestructura de Telecomunicaciones.

Naciones Unidas. (08 de diciembre de 1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

OHCHR & FAO. (2010). *El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo No. 34*. Geneva.

Presidencia de la República. (26 de Diciembre de 2019). Decreto 2358 Por el cual se modifica y adiciona el decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, en lo relacionado con el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial. *Decreto 2358*. Bogota, Bogota, Colombia.



Pretty. (2006). *Agroecological approaches to agricultural development*. Recuperado el 03 de abril de 2023, de Latin American Center for Rural Development. Obtenido de <http://www.rimisp.org>

Republica de Colombia . (1991). Constitución Política de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Bogota, Colombia.

Transportadora de Gas Internacional - TGI. (2024). Infraestructura de suministro de gas TGI.

Unidad de Planeación Minero Energético. (2025). *Mapas Hidrocarburos*. Obtenido de [https://www1.upme.gov.co/sipg/Publicaciones\\_SIPG/Mapas\\_hidrocarburos\\_UPME\\_2024\\_V5.pdf](https://www1.upme.gov.co/sipg/Publicaciones_SIPG/Mapas_hidrocarburos_UPME_2024_V5.pdf)

United States Department of Agriculture. (2006). *Soil taxonomy: A basic system of soil classification for making and interpreting soil surveys* (2nd edition ed.). U.S. Government Printing Office.

UPME. (2024). *Infraestructura Eléctrica* .

UPME. (2024). *Infraestructura Eléctrica Media Tensión*.

UPME. (02 de 04 de 2025). *Informe de registro de Proyectos de Generación de Electricidad*. Obtenido de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmMyZmM1MGMtNzExZC00NzJlLTk5ODAtNWUyMzYxMGMwMGYzIiwidCI6IjMzZWYwNmM5LTBiNjMtNDg3MC1hNTY1LWlZyZc5NWlXNmE1MyIsImMiOjR9>

UPRA. (2015). *Gestión del Teritorio para Usos Agropecuarios -GESTUA*. Bogotá.

UPRA. (2023). *Evaluación Agropecuaria*.





## Anexos

Anexo 1. Documento y matriz de las determinantes de ordenamiento territorial nivel I y detalle de la frontera agrícola.

Anexo 2. Documento de las determinantes del ordenamiento territorial, niveles III , IV y VI

Anexo 3. Documento minero energético y de hidrocarburos.

Anexo 4. Cartografía.

Anexo 5. Proceso participativo.

