

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE

Revisión de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) declaradas en la región sur del departamento de La Guajira

Barrancas · Distracción · El Molino · Fonseca · Hatonuevo · La Jagua del Pilar · San Juan del Cesar ·
Urumita · Villanueva

Autores: Equipo técnico UPRA

Versión: 1

Fecha: septiembre de 2026

Resumen

Este documento presenta la revisión técnica del soporte utilizado para la identificación y delimitación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en la región sur del departamento de La Guajira. La revisión comprende los dos actos administrativos que integran la declaratoria, sus documentos técnicos de soporte, los anexos de calificación ambiental, las comunicaciones institucionales del expediente y la capa cartográfica entregada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El ámbito declarado corresponde a 79.782,15 hectáreas distribuidas en ocho municipios, con el municipio de Hatonuevo excluido de la declaratoria. De esa superficie, 34.189,96 hectáreas quedan sujetas a las disposiciones de la autoridad ambiental por corresponder a áreas condicionadas de la frontera agrícola.

El análisis reconstruye la secuencia metodológica aplicada y examina seis componentes: i) la relación entre las escalas de los insumos y la precisión del límite declarado; ii) la suficiencia de la información de base y el tratamiento de las áreas que debían excluirse; iii) la concurrencia de actividades extractivas sobre el ámbito declarado; iv) la zonificación ambiental y el régimen de usos; v) la estabilidad del acto y del área declarada entre las dos resoluciones; y vi) la trazabilidad de la coordinación interinstitucional.

La revisión muestra que cada uno de esos componentes interviene en una fase distinta del proceso de identificación: la determinación del área de partida, las reglas de procesamiento cartográfico, la selección de áreas con aptitud, la depuración del producto y la asignación de categorías de uso. Por esa razón el documento examina la suficiencia de la información de base, las reglas cartográficas aplicadas, la consistencia interna de los documentos y los controles de calidad acreditados en el expediente.

Las afirmaciones que no provienen del expediente provienen de mediciones propias, cuyos parámetros se declaran en el numeral 6.3 de este documento, de modo que puedan repetirse y contrastarse.

Palabras clave: Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA); La Guajira; Frontera Agrícola Nacional; escala cartográfica; determinantes ambientales; títulos mineros; hidrocarburos; ordenamiento territorial; UPRA.

Contenido

Resumen	1
Contenido	3
Índice de tablas	4
Índice de ilustraciones	4
Lista de siglas y abreviaturas	5
Glosario	6
Introducción	7
Objetivos	7
Objetivo general	7
Objetivos específicos	7
1. Antecedentes	9
1.1. Referentes normativos y técnicos necesarios para la revisión	9
1.2. Los actos objeto de revisión	9
2. Marco de referencia	11
2.1. Frontera Agrícola Nacional y área de partida	11
2.2. Escala y precisión cartográfica	11
2.3. Aptitud productiva	11
2.4. Determinantes ambientales de nivel 1 y áreas condicionadas	12
2.5. Actividades extractivas concurrentes	12
3. Contexto territorial del ámbito de revisión	13
4. Producción de alimentos y estructura productiva relevante	14
5. Información territorial y cartográfica de base	14
6. Metodología de revisión técnica	16
6.1. Fuentes analizadas	16
6.2. Criterios de revisión	16
6.3. Mediciones complementarias	17
7. Reconstrucción del proceso técnico de identificación de las APPA	19
7.1. Área de partida	20
7.2. Etapas de sustracción	20
7.3. Identificación de áreas con aptitud productiva	20
7.4. Sustracción del territorio ancestral y de los resguardos	21
7.5. Zonificación y régimen de usos	21
8. Resultados de la revisión técnica	23
8.1. Escalas utilizadas y precisión del límite	23
8.1.1. Descripción del asunto técnico	23
8.1.2. Evidencia documental	23
8.1.3. Contraste con las capas oficiales	24

8.1.4. Síntesis del resultado	25
8.2. Suficiencia de la información de base y áreas no excluidas	26
8.2.1. Descripción del asunto técnico	26
8.2.2. Evidencia documental	26
8.2.3. Contraste con las capas oficiales	27
8.2.4. Síntesis del resultado	28
8.3. Actividades extractivas concurrentes	28
8.3.1. Descripción del asunto técnico	28
8.3.2. Evidencia documental	28
8.3.3. Contraste con las capas oficiales	30
8.3.4. Síntesis del resultado	35
8.4. Zonificación ambiental y régimen de usos	35
8.4.1. Descripción del asunto técnico	35
8.4.2. Evidencia documental	35
8.4.3. Contraste con las capas oficiales	37
8.4.4. Síntesis del resultado	39
8.5. Estabilidad del acto y del área declarada	39
8.5.1. Descripción del asunto técnico	40
8.5.2. Contraste con las capas oficiales	40
8.5.3. Síntesis del resultado	41
8.6. Trazabilidad de la coordinación interinstitucional	41
8.6.1. Descripción del asunto técnico	41
8.6.2. Evidencia documental	41
8.6.3. Síntesis del resultado	43
8.7. Resultados examinados y no confirmados	43
9. Síntesis técnica de la revisión	45
10. Conclusiones técnicas	48
Referencias	50
Anexos	51
Anexo A. Matriz de trazabilidad	51

Índice de tablas

Tabla 1. Actos administrativos objeto de revisión y superficie declarada por municipio

Tabla 2. Vigencia de los principales insumos de la delimitación

Tabla 3. Secuencia de operaciones geométricas registrada en los metadatos de la capa

Tabla 4. Composición de la capa declarada

Tabla 5. Superficie del ámbito declarado que recae sobre centros poblados

Tabla 6. Traslape de títulos mineros sobre el ámbito declarado, por municipio

Tabla 7. Medición del traslape de títulos mineros vigentes por estado y etapa

Tabla 8. Áreas con contrato de hidrocarburos asignado sobre el ámbito declarado

Tabla 9. Descomposición de la variación de superficie entre los dos actos

Tabla 10. Síntesis de los resultados por componente

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Ámbito declarado como APPA en la región sur de La Guajira

Ilustración 2. Composición de la capa declarada y detalle de las partes menores

Ilustración 3. Superposición del ámbito declarado sobre tres cabeceras municipales

Ilustración 4. Títulos mineros vigentes sobre el ámbito declarado

Ilustración 5. Áreas con contrato de hidrocarburos asignado sobre el ámbito declarado

Ilustración 6. Distribución del ámbito declarado según condicionamiento ambiental

Lista de siglas y abreviaturas

Sigla	Definición
ACFEC	Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APPA	Áreas de Protección para la Producción de Alimentos
ARE / AREM	Área de Reserva Especial Minera
CORPOGUAJIRA	Corporación Autónoma Regional de La Guajira
DANCP	Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa
DCS	Distrito de Conservación de Suelos
DMI / DRMI	Distrito Regional de Manejo Integrado
DTS	Documento técnico de soporte
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FA / FAN	Frontera Agrícola / Frontera Agrícola Nacional
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
PGOF	Plan General de Ordenación Forestal
PMA	Plan de manejo ambiental
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica
POT / PBOT	Plan de Ordenamiento Territorial / Plan Básico de Ordenamiento Territorial
RFP	Reserva Forestal Protectora
RNSC	Reserva Natural de la Sociedad Civil
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SIPRA	Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZPPA	Zona de Protección para la Producción de Alimentos
ZRP	Zona Reservada con Potencial minero

Glosario

Área condicionada de la frontera agrícola: superficie situada dentro de la frontera agrícola sobre la cual recae una figura ambiental cuya zonificación admite, con restricciones, actividades agropecuarias. En el ejercicio revisado, su habilitación para las APPA resulta de la calificación conjunta entre la entidad y la autoridad ambiental regional.

Área de partida: superficie sobre la cual se aplican las etapas sucesivas del modelo cartográfico. En el ejercicio revisado corresponde a la frontera agrícola habilitada para APPA.

Escala cartográfica: relación entre una distancia representada en el mapa y la distancia correspondiente en el terreno. La escala condiciona el nivel de detalle que puede sostener un producto cartográfico y, por tanto, el uso al que puede destinarse.

Producto multiescala: producto cartográfico construido a partir de insumos levantados a escalas distintas. Su precisión no es uniforme: cada tramo de su geometría hereda la precisión del insumo que lo define.

Territorio ancestral de la Línea Negra: ámbito tradicional de los pueblos arhuaco, kogui, wiwa y kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, redefinido por el Decreto 1500 de 2018 en cumplimiento del Auto 189 de 2013 de la Corte Constitucional.

Unidad mínima cartografiable: superficie por debajo de la cual un polígono no puede representarse de manera legible ni consistente a la escala del producto. Su declaración expresa es un control de calidad ordinario en la producción de cartografía temática.

Introducción

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 e incorporó las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos como determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, localizadas dentro de la frontera agrícola, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. En su condición de determinante de superior jerarquía, estas áreas no pueden ser desconocidas, contrariadas ni modificadas por los municipios en la elaboración, revisión o ajuste de sus planes de ordenamiento territorial.

La región sur del departamento de La Guajira fue el primer ámbito del país en el que se surtió el procedimiento completo. La Resolución 000161 del 20 de junio de 2024 declaró las APPA en ocho municipios, y la Resolución 000289 del 1 de septiembre de 2025 modificó parcialmente sus artículos 1, 2 y 3. Por tratarse del primer ejercicio, su soporte técnico opera de hecho como referencia para los procesos posteriores.

Una determinante de superior jerarquía traslada a los municipios una obligación de incorporación. Esa obligación supone que el producto cartográfico que la delimita sea reproducible, que su precisión sea conocida, que las exclusiones que el propio ejercicio considera necesarias hayan sido aplicadas y que el régimen de usos que la acompaña conste en el acto que la declara. La presente revisión examina si el expediente satisface esas condiciones.

La revisión no valora la conveniencia de proteger el suelo para la producción de alimentos en el sur de La Guajira, ni discute la aptitud agropecuaria del territorio. Se limita a establecer qué sostiene técnicamente el ámbito declarado y qué no, con la documentación que obra en el expediente y con mediciones propias cuyos parámetros se declaran en este mismo documento.

Objetivos

Objetivo general

Establecer el grado de suficiencia y consistencia del soporte técnico de la declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en la región sur del departamento de La Guajira, contenida en la Resolución 000161 de 2024 y modificada por la Resolución 000289 de 2025.

Objetivos específicos

- Reconstruir la secuencia metodológica efectivamente aplicada para la identificación y delimitación del ámbito declarado.
- Determinar la escala del producto cartográfico y su relación con la precisión del límite que los municipios deben incorporar.

- Verificar si las áreas que el propio documento técnico considera de exclusión necesaria fueron efectivamente excluidas.
- Cuantificar la concurrencia de actividades extractivas tituladas o contratadas sobre el ámbito declarado.
- Establecer la reproducibilidad de la superficie declarada como área condicionada y del régimen de usos aplicable.
- Verificar la trazabilidad de las consultas y coordinaciones institucionales que el expediente registra como necesarias.

1. Antecedentes

1.1. Referentes normativos y técnicos necesarios para la revisión

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece las APPA como determinante de nivel 2 y dispone, en su párrafo primero, que la delimitación geográfica de las determinantes con su respectiva zonificación y restricciones de uso está a cargo de las entidades competentes para su declaratoria, y que el Sistema de Administración del Territorio será la base para el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica, jurídica y geoespacial de estas determinantes.

La Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definió la Frontera Agrícola Nacional y adoptó la metodología para su identificación general. Su artículo 8, párrafo 2, dispone que la identificación de la frontera agrícola no aplica para análisis prediales. Ese enunciado es pertinente para la presente revisión porque la delimitación de las APPA se construye sobre la frontera agrícola y porque su incorporación a los instrumentos municipales opera, en la práctica, sobre predios.

La Resolución 3337 de 2019 de CORPOGUAJIRA identificó y compiló las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial de los municipios de su jurisdicción. Esa resolución, junto con los planes de manejo de cada figura, constituye el marco con el cual se calificó qué zonas de la frontera agrícola condicionada podían habilitarse para las APPA.

El Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015, define las categorías de uso del suelo rural: uso principal, uso compatible o complementario, uso condicionado o restringido y uso prohibido. La denominación doble de la segunda y la tercera categorías es relevante para la revisión: compatible y complementario designan una misma categoría, y condicionado y restringido también.

1.2. Los actos objeto de revisión

La declaratoria está contenida en dos actos administrativos que deben leerse conjuntamente.

La Resolución 000161 del 20 de junio de 2024 declaró como APPA, en calidad de determinante de nivel 2, una parte de los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas, correspondiente a 79.961,88 hectáreas, de las cuales 34.263,71 hectáreas, el 42,85 por ciento, con uso condicionado al interior de la frontera agrícola de acuerdo con la zonificación ambiental. Su artículo 3 estableció el régimen de usos mediante una tabla con cuatro categorías: usos principales, compatibles, restringidos y prohibidos, estos últimos correspondientes a minería, comercio e industria. El párrafo 2 de su artículo 1 excluyó al municipio de Hatonuevo por haber arrojado el ejercicio un resultado de cero hectáreas.

La Resolución 000289 del 1 de septiembre de 2025 modificó parcialmente los artículos 1, 2 y 3 de la anterior y dispuso que los demás artículos mantienen su vigencia y contenido sin modificaciones. Tres cambios resultan pertinentes para esta revisión. Primero, el área declarada pasó de 79.961,88 a 79.782,15 hectáreas, y el artículo 1 dejó de expresar la proporción sujeta a condicionamiento ambiental. Segundo, el artículo 2 sustituyó la tabla municipal por una nueva, cuyo encabezado denomina la superficie como áreas de protección para la producción de alimentos sin territorio ancestral, e incorpora al municipio de Hatonuevo en el listado con cero hectáreas. Tercero, el artículo 3, que contenía la zonificación y el régimen de usos, fue sustituido íntegramente por un artículo denominado Autonomía de las Entidades Territoriales, que remite la reglamentación del uso del suelo a los municipios conforme a los lineamientos del documento técnico de soporte.

La parte motiva del acto modificatorio explica el traslado del régimen de usos en los siguientes términos:

En virtud de las mesas de trabajo y la retroalimentación interna con los otros sectores que se han adelantado respecto de la declaratoria de las APPA y la consulta pública ciudadana, al ser la minería una de las actividades económicas que se desarrollan en el territorio del Sur de La Guajira, se excluyó del numeral 8.4.3.1 y se incluyó en el numeral 10.10 del Documento Técnico de Soporte ampliando los lineamientos para el desarrollo de dicha actividad, así como para el desarrollo de la infraestructura vial, servicios públicos y energía.

Resolución 000289 de 2025, parte motiva, página 7.

Tabla 1. Actos administrativos objeto de revisión y superficie declarada por municipio

Municipio	Resolución 161 (ha)	Resolución 289 (ha)	Diferencia (ha)	Variación
Barrancas	4.933,88	4.929,05	-4,83	-0,10 %
Distracción	3.828,99	3.838,81	+9,82	+0,26 %
El Molino	9.535,83	9.494,28	-41,55	-0,44 %
Fonseca	10.519,04	10.478,48	-40,56	-0,39 %
Hatonuevo	no incluido	0	—	—
La Jagua del Pilar	10.571,93	10.519,37	-52,56	-0,50 %
San Juan del Cesar	15.846,03	15.837,62	-8,41	-0,05 %
Urumita	10.238,13	10.238,75	+0,62	+0,01 %
Villanueva	14.488,05	14.445,79	-42,26	-0,29 %
Total	79.961,88	79.782,15	-179,73	-0,22 %

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 2 de cada resolución.

2. Marco de referencia

2.1. Frontera Agrícola Nacional y área de partida

La frontera agrícola es el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, de especial importancia ecológica, y las demás en las que dichas actividades están excluidas por mandato de la ley. El ejercicio de identificación de las APPA no parte de la frontera agrícola en bruto sino de una frontera agrícola habilitada, resultado del análisis de cada figura ambiental y de su zonificación con la autoridad ambiental regional.

En la región sur de La Guajira, el documento técnico identifica 47.977,64 hectáreas de frontera agrícola sin condicionantes, 107.295,28 hectáreas de frontera agrícola condicionada que se habilita para APPA y 4.696,81 hectáreas de frontera agrícola condicionada que no se habilita. La proporción es determinante para leer el resultado: cerca del setenta por ciento del área de partida corresponde a superficie condicionada por una determinante ambiental de nivel 1.

Esa proporción no es homogénea. Según la distribución municipal de la frontera agrícola, Barrancas, Fonseca y Hatonuevo tienen el cien por ciento de su frontera agrícola en condición de condicionada y ninguna superficie no condicionada; Distracción el 99,92 por ciento; y San Juan del Cesar el 84 por ciento.

2.2. Escala y precisión cartográfica

La escala de un producto cartográfico expresa el detalle que ese producto puede sostener y, por consiguiente, el tipo de decisión que puede fundamentar. Un producto construido por combinación de insumos levantados a escalas distintas no adquiere la precisión del insumo más detallado: cada tramo de su geometría conserva la precisión del insumo que lo define, y el contorno exterior hereda la del insumo más grueso que participa en su trazado.

De ahí se sigue una consecuencia práctica. Aumentar la escala de visualización de un producto no incrementa la precisión de sus insumos. Un límite dibujado a partir de una capa de 1:100.000 sigue teniendo la incertidumbre propia de esa escala aunque se represente en un plano a mayor detalle, y esa incertidumbre se traslada a cualquier decisión que se tome sobre él en el nivel predial.

2.3. Aptitud productiva

La aptitud de usos agropecuarios expresa la capacidad de un lugar para el desarrollo de un uso específico a partir de condiciones biofísicas, ambientales, económicas y sociales. En el ejercicio revisado, la identificación de áreas con potencialidad se obtiene por agregación de cuatro criterios: zonificaciones con aptitud alta para alimentos priorizados, clases agrológicas, áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social, y presencia de agricultura campesina, familiar y comunitaria vinculada al mercado.

El documento técnico consigna que 194.736 hectáreas del sur de La Guajira, el 49,14 por ciento de sus 396.262 hectáreas, cuentan con aptitud alta para los alimentos priorizados, y que la región se limita principalmente a la clase agrológica III, con 77.861 hectáreas. Una capacidad de selección de ese orden explica que la etapa de aptitud no sea, en este ejercicio, el criterio que determina el resultado.

2.4. Determinantes ambientales de nivel 1 y áreas condicionadas

Las determinantes ambientales constituyen normas de superior jerarquía de nivel 1 y prevalecen sobre las determinantes de nivel 2. Cuando el ámbito de una APPA recae sobre una figura ambiental, el régimen aplicable a las actividades agropecuarias es el que fija la zonificación de esa figura y su plan de manejo, no el que fija la declaratoria de la APPA.

El documento técnico lo formula de manera expresa al describir las áreas condicionadas y agrega que, cuando los planes de manejo no cuenten con reglamentación explícita sobre usos y actividades, las APPA se sujetarán a las directrices que emita la autoridad ambiental competente. Es decir, en esa fracción del ámbito declarado el contenido de la determinante de nivel 2 queda diferido a actos futuros de otra autoridad.

2.5. Actividades extractivas concurrentes

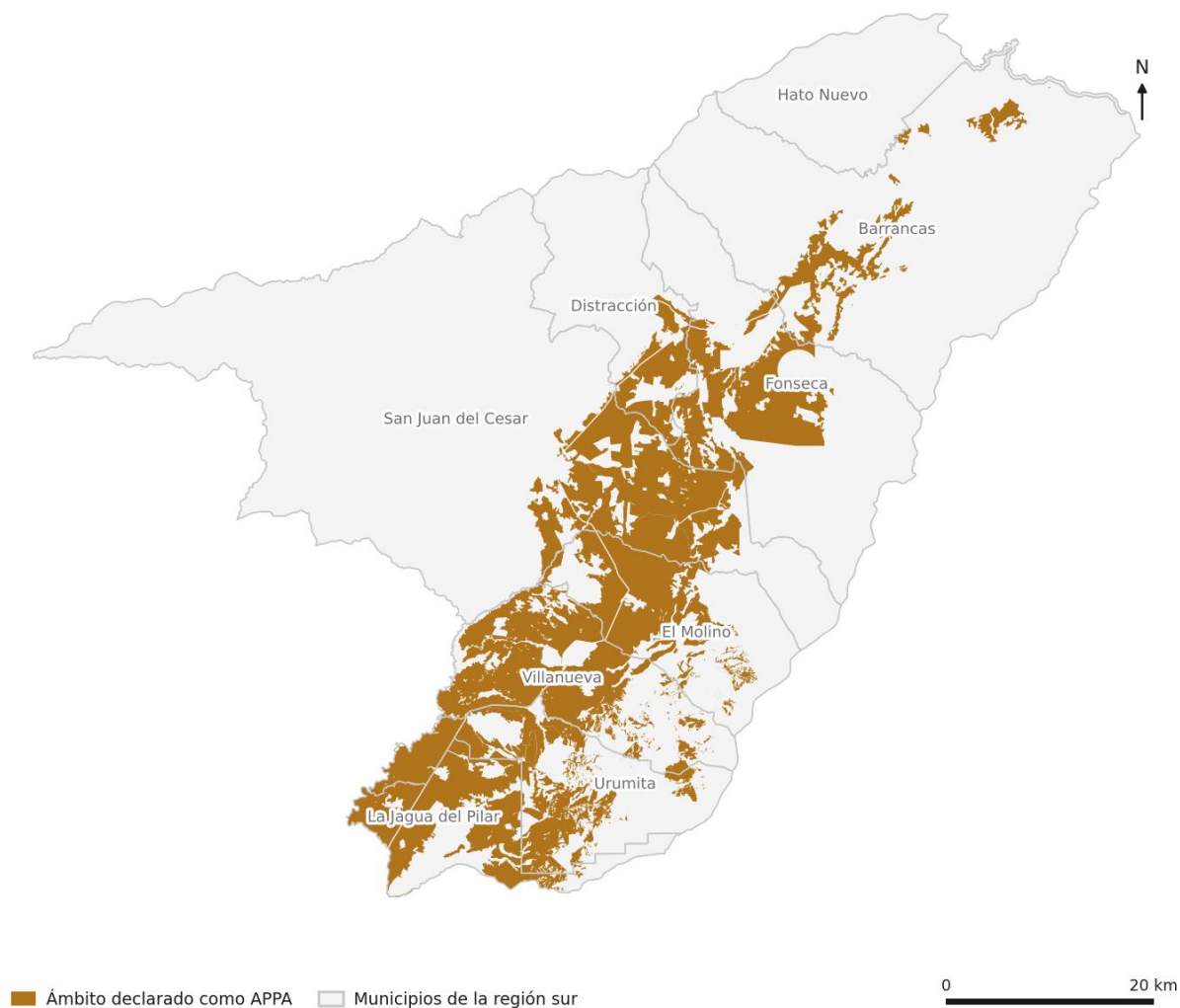
La declaratoria de una APPA no extingue títulos mineros ni contratos de hidrocarburos preexistentes, y así lo reconocen los dos actos revisados al garantizar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas. La concurrencia de esas actividades sobre el ámbito declarado no es, por sí sola, un defecto del ejercicio.

Lo que sí corresponde a la revisión técnica es verificar que esa concurrencia haya sido medida y expuesta, porque de su magnitud depende la valoración de la idoneidad de la figura sobre el territorio en el que se declara. El documento técnico anuncia ese análisis para dos sectores, el minero y el de hidrocarburos, en el título de su numeral 8.3.1.1.

3. Contexto territorial del ámbito de revisión

El ámbito de revisión comprende nueve municipios de la región sur del departamento de La Guajira: Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva. Su superficie conjunta es de 396.262 hectáreas.

Ilustración 1. Ámbito declarado como APPA en la región sur de La Guajira



Fuente: elaboración propia sobre la capa entregada al Ministerio el 10 de abril de 2024 y la cartografía municipal de referencia institucional. Sistema de referencia EPSG:9377.

El proceso tuvo una etapa previa. Mediante la Resolución 230 de 2023 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declaró una Zona de Protección para la Producción de Alimentos sobre los nueve municipios, como referencia técnica indicativa anterior a la

declaratoria. El resultado de esa etapa fue una zona de 165.202 hectáreas. El término para determinar las APPA a partir de esa zona fue prorrogado en tres oportunidades mediante las Resoluciones 388 de 2023, 00011 de 2024 y 98 A de 2024.

El territorio presenta tres condiciones concurrentes que enmarcan la revisión: una fracción mayoritaria de su frontera agrícola está condicionada por determinantes ambientales de nivel 1; una parte sustantiva de su superficie está comprendida en el territorio ancestral de la Línea Negra y en resguardos indígenas; y sobre él concurren títulos mineros y contratos de exploración y producción de hidrocarburos anteriores a la declaratoria.

4. Producción de alimentos y estructura productiva relevante

El documento técnico identifica como alimentos priorizados con zonificación de aptitud alta en el ámbito de revisión los siguientes: maíz, café, cebolla de bulbo, caña panelera, ají tabasco, mango, arroz, pimentón, cachama, camarón blanco, maracuyá, papaya, soya, banano, leche bovina, carne bovina, carne ovina, carne caprina, tilapia, patilla, cacao, melón, ahuyama, plátano, frijol y yuca.

En materia de agricultura campesina, familiar y comunitaria, el análisis por tipo de clúster registra que el clúster mixto alcanza la mayor extensión con 8.570 hectáreas, equivalentes al 65,39 por ciento del total, seguido del clúster externo con 2.541 hectáreas y del clúster local con 1.994 hectáreas. La superficie conjunta de los tres asciende a 13.105 hectáreas, sobre un ámbito declarado de 79.782,15 hectáreas.

Los distritos de adecuación de tierras existentes en la provincia no pudieron incorporarse como criterio. El documento consigna que no cuentan con localización ni delimitación clara del área neta beneficiada, según lo manifestó la Agencia de Desarrollo Rural mediante oficio con radicado ADR 20233300237152 del 27 de diciembre de 2023. Se trata de uno de los cuatro criterios de identificación previstos, que no operó por ausencia de información geográfica.

5. Información territorial y cartográfica de base

La capa cartográfica entregada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 10 de abril de 2024 declara en sus metadatos las fuentes empleadas para su construcción:

ANT (2024). Resguardo indígena Los Guajireros. Corpoguajira (2011). POMCA Río Ranchería. –(2023). Determinantes Ambientales. –(2024). Zonificación humedal el Manantial de El Molino. Alcaldía de El Molino - La Guajira (2023). Etapas de concertación revisión y ajuste EOT El Molino. Ministerio del Interior et al. (2023). Territorio Ancestral – Línea Negra. DANE (2022). Marco Geoestadístico Nacional.

Fuente: metadatos de la capa APPA_Sur_de_LaGuajira_SinLN, campo de créditos.

A esas fuentes se suman, según el registro de geoprocesos de la propia capa y el cuerpo del documento técnico, una capa nacional de capacidad de uso del suelo a escala 1:100.000, una capa departamental de capacidad de suelo, las zonificaciones de aptitud alta y la capa de unidades productivas agropecuarias con clúster de agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Tabla 2. Vigencia de los principales insumos de la delimitación

Insumo	Vigencia	Observación
POMCA del río Ranchería	2011	Adoptado por el Acuerdo 004 del 29 de julio de 2011; el archivo de zonificación empleado es el Tomo 6, final de julio de 2011
Coberturas para áreas de restauración del POMCA	2010-2011	Capa propuesta por la autoridad ambiental para identificar las coberturas agropecuarias preexistentes
Determinantes ambientales de CORPOGUAJIRA	2019	Resolución 3337 de 2019, con figuras declaradas con posterioridad
Capacidad de uso del suelo, nivel nacional	1:100.000	Insumo del criterio de clases agrológicas
Marco geoestadístico del DANE	2022	Empleado como sustituto de la cartografía de centros poblados de los instrumentos municipales
Territorio ancestral – Línea Negra	2023	Fuente citada en los metadatos de la capa y en las leyendas de los planos
Límites municipales del IGAC	2024	Incorporados en la modificación de 2025

Fuente: elaboración propia con base en el documento técnico de soporte, sus anexos y los metadatos de la capa.

El documento técnico consigna, respecto de la información municipal, que ante la ausencia de cartografía y la desactualización de los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios priorizados, con excepción de El Molino, se tomó la información cartográfica de centros poblados proveniente del marco geoestadístico del DANE con vigencia 2022.

6. Metodología de revisión técnica

6.1. Fuentes analizadas

La revisión se apoyó en el expediente administrativo completo del proceso, integrado por 1.210 archivos organizados en siete series documentales, y en capas oficiales de acceso público consultadas para contrastar sus resultados. Las piezas que sostienen alguna afirmación de este documento son las siguientes.

- Los dos actos administrativos, en el ejemplar escaneado que obra en el expediente, y los proyectos de resolución y memorias justificativas de 2024 y 2025.
- El documento técnico de soporte en su versión definitiva del 28 de agosto de 2025, de 350 páginas, y sus versiones intermedias.
- Los anexos del documento técnico, en particular el anexo de determinantes ambientales en sus versiones de 2024 y 2025, y el anexo de cartografía.
- La matriz de calificación ambiental de la frontera agrícola del 20 de marzo de 2024, de veintiuna hojas, que documenta la calificación zona por zona.
- Las actas de las mesas técnicas con la autoridad ambiental regional del 8 de agosto de 2023, del 28 y 29 de agosto de 2023, del 23 de noviembre de 2023 y del 11, 12 y 13 de marzo de 2024.
- Las comunicaciones enviadas y recibidas, los requerimientos jurídicos y las respuestas a peticiones ciudadanas y a los comentarios de consulta pública.
- Los documentos de trabajo del proceso, en particular el análisis intersectorial del 5 de diciembre de 2023.
- La capa vectorial entregada al Ministerio el 10 de abril de 2024, con sus metadatos y su registro de geoprocesos.
- Las capas oficiales de límites municipales, centros poblados, títulos mineros vigentes, zonas reservadas con potencial minero, tierras vigentes de hidrocarburos y áreas protegidas registradas.

Las fuentes se clasificaron en tres niveles de soporte. Nivel 1: acto administrativo o documento suscrito que obra en el expediente. Nivel 2: documento del expediente sin suscripción, como matrices de trabajo, metadatos y registros de proceso. Nivel 3: medición o búsqueda propia, con parámetros declarados. Ninguna afirmación de este documento se sostiene en fuentes de un nivel distinto a los tres anteriores. El anexo A relaciona cada afirmación con su fuente, su apartado y su nivel.

6.2. Criterios de revisión

La revisión se rigió por cuatro criterios.

- Cotejo directo. Ninguna cita se emplea sin haber verificado su texto contra la página del documento original, y cada afirmación indica el documento y la página en que se apoya.
- Distinción entre ausencia y contradicción. Cuando el expediente no explica algo, se señala la falta; no se infiere el valor omitido.
- Verificación adversarial. Cada resultado se sometió a la objeción más fuerte disponible antes de incorporarse. Los que no la resistieron fueron retirados y así se declara en el numeral 8.7.

6.3. Mediciones complementarias

Veinticinco afirmaciones de este documento no provienen del expediente sino de una medición o una búsqueda propia. Este numeral declara los parámetros que las producen, de modo que puedan repetirse y contrastarse. Una medición que no puede repetirse no es prueba de nada.

Entorno y sistema de referencia. Las mediciones se ejecutaron con software libre: Python 3.11.15, GeoPandas 1.1.4, Shapely 2.1.2, PROJ 9.5.1 y pyproj 3.7.2. Todas las superficies se calculan en EPSG:9377, MAGNA-SIRGAS Origen-Nacional, salvo las del numeral 8.5.2, que requieren EPSG:3116, MAGNA Colombia Bogotá, por ser el sistema en que está referida la capa entregada al Ministerio y en el que fueron calculadas las cifras del acto de 2024. La elección no es indiferente: la diferencia entre ambos sistemas es del orden del 0,2 por ciento sobre el ámbito de revisión, magnitud determinante para ese resultado. Medir sobre coordenadas geográficas produce cifras carentes de sentido métrico.

Tratamiento previo de las geometrías. Antes de cualquier medición se aplica, en este orden, a todas las capas: corrección de geometrías inválidas, porque los polígonos del expediente contienen autointersecciones que sin corrección hacen fallar o falsear las operaciones de conjunto; descarte de geometrías vacías o nulas resultantes de esa corrección; y descarte de fragmentos residuales inferiores a un metro cuadrado en las intersecciones entre capas distintas, por corresponder a errores de digitalización de los bordes. Esta última regla no se aplica a la medición de las partes de la propia capa APPA, expuesta en el numeral 8.1.4, precisamente porque allí lo que se mide es el tamaño de esas partes. En toda operación entre capas se emplea la unión geométrica de los polígonos de cada capa antes de intersecar, nunca la suma de las áreas de sus registros individuales, que produce doble conteo.

Advertencia sobre los servicios consultados. Los tres servicios externos empleados devolvieron coordenadas geográficas con independencia del sistema de salida solicitado, pese a que la petición especificaba EPSG:9377 y a que la respuesta declara haberlo atendido. Aceptar la declaración del servidor sin verificarla habría producido superficies del orden de cero hectáreas sin que se emitiera ningún error. El procedimiento aplicado detecta el caso por la magnitud de las coordenadas antes de asignar el sistema de

Página | 18

referencia, y registra cuál de las dos ramas se aplicó. Se aplicó además una regla de distinción entre respuesta vacía y respuesta de error: una consulta que devuelve cero registros se consigna como vacía y no como fallo, y una respuesta que contiene una clave de error interrumpe la operación.

Fechas de consulta. Las capas de límites municipales, títulos mineros, zonas reservadas con potencial minero y tierras de hidrocarburos, así como el directorio de servicios institucional, se consultaron el 26 de agosto de 2026; la capa de centros poblados el 27 de agosto de 2026; y la de áreas protegidas registradas el 2 de septiembre de 2026, fecha en la que se repitió además la medición de hidrocarburos con resultado idéntico.

7. Reconstrucción del proceso técnico de identificación de las APPA

El expediente permite reconstruir el proceso por tres vías independientes: el diagrama del modelo cartográfico que el documento técnico presenta en su Ilustración 22, la descripción textual de sus numerales 8.4.1.1 a 8.4.1.4 y el registro de geoprocesos que la capa entregada al Ministerio conserva en sus metadatos. Esa triple disponibilidad permite verificar la correspondencia entre lo descrito y lo ejecutado.

El registro de geoprocesos contiene setenta y seis operaciones con fecha y hora. La secuencia que produce el resultado declarado se ejecuta entre el 8 y el 10 de abril de 2024.

Tabla 3. Secuencia de operaciones geométricas registrada en los metadatos de la capa

Fecha y hora	Operación	Contenido
08/04/2024 13:13:02	Selección	Selección sobre la capa nacional de capacidad de uso del suelo a 1:100.000, con la condición de pertenecer a las clases agrológicas II o III
08/04/2024 13:13:03	Borrado	De la selección nacional se retira el área cubierta por la capa departamental de capacidad de suelo de La Guajira
08/04/2024 13:13:07	Unión	Agregación de cuatro capas: capacidad nacional depurada, unidades productivas con clúster de agricultura campesina, zonificaciones de aptitud alta y capacidad de suelo de La Guajira
08/04/2024 13:13:09	Disolución	Disolución por el campo de etapa 3
08/04/2024 13:13:16	Intersección	Intersección con la capa de municipios
08/04/2024 13:15:14	Intersección	Intersección con el resultado de la etapa 1, la frontera agrícola habilitada
08/04/2024 13:15:16	Disolución	Disolución por los campos de APPA total y de categorías finales de frontera
08/04/2024 13:15:25	Intersección	Segunda intersección con la capa de municipios; produce la capa denominada APPA total
08/04/2024 15:47:01	Borrado	De la capa APPA total se retira la capa de territorio ancestral
08/04/2024 15:48:01	Borrado	Del resultado anterior se retira la capa de resguardos indígenas; produce la capa denominada APPA sin Línea Negra
10/04/2024 14:46:34	Descomposición	Conversión de geometrías multiparte en partes simples
10/04/2024 18:01:36	Exportación	Exportación al archivo entregado al Ministerio

Fuente: elaboración propia con base en el registro de geoprocesos de la capa APPA_Sur_de_LaGuajira_SinLN.

7.1. Área de partida

El proceso inicia con el análisis de la frontera agrícola para APPA, que corresponde a una revisión adelantada con la autoridad ambiental sobre cada figura ambiental y su respectiva zonificación conforme a los planes de manejo establecidos. De ese análisis resultan las áreas condicionadas que, por admitir la producción de alimentos, se habilitan como punto de partida.

El área de partida no es, por tanto, la frontera agrícola nacional en bruto, sino el producto de una calificación previa realizada figura por figura y zona por zona. El numeral 8.4 examina la reproducibilidad de esa calificación.

7.2. Etapas de sustracción

Sobre el área de partida se sustraen las áreas excluidas del proceso de identificación. El documento técnico enumera la infraestructura asociada al manejo de residuos sólidos, con el relleno sanitario regional del sur ubicado en Fonseca y su área de influencia directa de dos kilómetros; la infraestructura de seguridad nacional; las franjas de reserva vial; y los centros poblados, suelos suburbanos, áreas de vivienda campestre y suelos de expansión urbana.

Respecto de la infraestructura de seguridad nacional, el documento consigna que en Distracción se encuentra el Batallón Juan José Rondón y que, cartográficamente, no está identificado el polígono, si bien en el acto administrativo de declaratoria se excluye esta área. El numeral 8.2 examina esa remisión.

7.3. Identificación de áreas con aptitud productiva

La identificación de áreas con potencialidad se obtiene, según el diagrama del documento y según el registro de geoprocesos, por agregación de cuatro criterios y no por su intersección. La operación ejecutada el 8 de abril de 2024 a las 13:13:07 es una unión de cuatro capas.

La consecuencia de emplear una unión es que basta cumplir uno de los cuatro criterios para que una superficie sea seleccionada. Dado que la aptitud alta cubre el 49,14 por ciento del ámbito de revisión, la capacidad de discriminación de esta etapa es limitada, y el resultado queda determinado principalmente por el área de partida y por las sustracciones.

Se advierte una diferencia entre el criterio enunciado y el ejecutado. El diagrama del modelo y el texto del documento enuncian las clases agrológicas I, II y III; la selección registrada en los metadatos de la capa recae sobre las clases II y III. El propio documento señala que la región se limita principalmente a la clase agrológica III, de

modo que la diferencia carece de efecto práctico sobre el resultado y se consigna únicamente como observación de correspondencia entre lo descrito y lo ejecutado.

7.4. Sustracción del territorio ancestral y de los resguardos

Concluida la secuencia anterior, el 8 de abril de 2024 a las 15:47:01 y a las 15:48:01 se ejecutan dos borrados sucesivos: el primero retira la capa de territorio ancestral y el segundo la capa de resguardos indígenas. El producto resultante es el que se denomina APPA sin Línea Negra y es el que se entrega al Ministerio.

El documento técnico describe la operación en los mismos términos. El área potencial de protección para la producción de alimentos comprende 140.889,94 hectáreas y el área definitiva, que no incluye el territorio ancestral de línea negra ni los resguardos indígenas presentes en la región, comprende 79.782,15 hectáreas. La línea negra tiene, en los nueve municipios, una superficie de 170.375 hectáreas. En el municipio de Hatonuevo el total del área potencial corresponde a territorio ancestral, razón por la cual el resultado de la declaratoria es de cero hectáreas.

Aquí se advierte la única discordancia entre las tres reconstrucciones. El diagrama del modelo sitúa la sustracción de los territorios étnicos dentro de la etapa 1, como componente del área de partida. El texto del documento y el registro de geoprocetos la sitúan al final, sobre un resultado ya construido. Las cifras de las tablas del propio documento son consistentes con el texto y con el registro, no con el diagrama. El diagrama que el documento presenta como modelo cartográfico no describe la secuencia que produjo sus propias cifras.

7.5. Zonificación y régimen de usos

La zonificación distingue dos condiciones dentro del ámbito declarado. Las APPA condicionadas, con 34.189,96 hectáreas, corresponden a superficie sujeta a la zonificación de las determinantes ambientales de nivel 1; las no condicionadas, con 45.592,19 hectáreas, a superficie no sujeta a ellas.

El régimen de usos se encuentra en el numeral 8.4.3.1 del documento técnico, denominado Restricciones de uso del suelo en Áreas APPA. Reproduce las categorías del Decreto 1077 de 2015 como principales, compatibles o complementarios, y condicionados o restringidos, y presenta un conjunto de usos posibles organizado en tres columnas: principal, compatible y restringido. No contiene categoría de usos prohibidos.

Ese régimen no consta en el acto administrativo vigente. Como se expuso en el numeral 1.2, el artículo 3 de la Resolución 161, que contenía la zonificación y el régimen de usos con sus cuatro categorías, fue sustituido íntegramente por la Resolución 289.

8. Resultados de la revisión técnica

Los resultados se organizan por componente del proceso y no por orden de importancia. Cada componente se expone con la misma secuencia: la descripción del asunto técnico, la evidencia documental que obra en el expediente, el contraste con las capas oficiales cuando corresponde, y la síntesis del resultado.

8.1. Escalas utilizadas y precisión del límite

8.1.1. Descripción del asunto técnico

La escala del producto cartográfico determina el detalle que el límite puede sostener y el tipo de decisión que puede fundamentar. Un determinante de nivel 2 se incorpora a los planes de ordenamiento territorial y opera, en la práctica, sobre predios. La revisión establece cuál es la escala del producto declarado, si el documento la declara y qué relación guarda con el nivel de decisión al que se destina.

8.1.2. Evidencia documental

El documento técnico consigna, en la conclusión 9 de su capítulo 8:

La cartografía, soporta el resultado de la identificación de la APPA, hace parte integral del presente documento y el acto administrativo que declare la APPA para los municipios del sur de La Guajira. La escala cartográfica con la que es generada se considera multiescalar debido a que los insumos utilizados provenientes de entidades oficiales se encuentran en diferentes escalas (desde 1:10.000 hasta 1:500.000).

Documento técnico de soporte, conclusión 9 del capítulo 8, página 303.

El documento no declara la escala del producto final. La expresión 1:25.000 no aparece en ninguna de sus 350 páginas. La distancia entre los extremos del rango declarado no es marginal: entre un insumo de 1:10.000 y uno de 1:500.000 median dos órdenes de magnitud en la incertidumbre posicional del trazo, y la precisión del contorno resultante queda determinada por el insumo más grueso que participa en cada tramo, no por el más fino.

La calificación que determinó qué zonas de la frontera agrícola condicionada se habilitaban se apoyó en las zonificaciones de manejo de cada figura ambiental. La del Distrito de Conservación de Suelos de la Serranía de Perijá viene acompañada de la siguiente advertencia, consignada en la matriz de calificación ambiental:

NOTA ACLARATORIA: Debido a la escala 1:100.000 del mapa de zonificación de manejo, es posible que muchos predios con sistemas productivos de café bajo sombra implementados con antelación a la declaratoria del DRMI Serranía de Perijá queden en zonas de Preservación. Por lo anterior, se le dará un especial manejo a estos predios para que puedan continuar con usos

sostenibles, bajo acuerdos de conservación, sin aumentar las áreas existentes de uso y evitando generar presiones sobre áreas de bosque. Se requerirá adelantar visitas y estudios técnicos a los predios, para un ajuste en la zonificación y establecer acuerdos de conservación con criterios de negocios verdes.

Matriz de calificación ambiental de la frontera agrícola, filas del DCS Serranía de Perijá.

La advertencia es precisa: a 1:100.000 la zonificación no resuelve el nivel predial, y corregir esa indeterminación exige visita al predio. Esa misma zonificación es la que decidió qué superficie entró al ámbito declarado.

En la mesa técnica celebrada con la autoridad ambiental los días 11, 12 y 13 de marzo de 2024 se consignó que, para la actualización del POMCA del río Ranchería, se generó información de coberturas a escala 1:25.000 utilizable para la actualización de la frontera agrícola. El acta registra como primer compromiso el envío de esa información, con fecha límite del 21 de marzo de 2024. La declaratoria se expidió tres meses después.

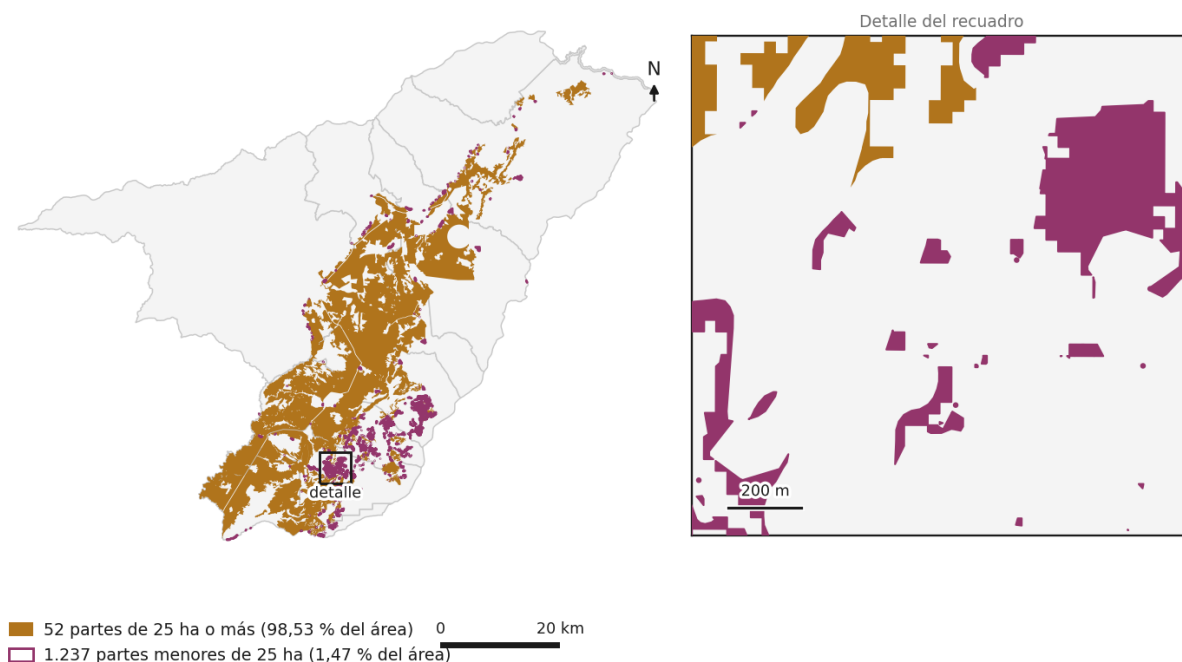
8.1.3. Contraste con las capas oficiales

La medición de la capa entregada al Ministerio, unida geométricamente y descompuesta en partes disjuntas, arroja 1.289 partes que suman 79.803,91 hectáreas. La mediana de superficie de esas partes es de 696 metros cuadrados; la mayor mide 41.131,62 hectáreas, equivalentes al 51,54 por ciento del área, y la menor mide 0,0003 metros cuadrados. La tabla siguiente distribuye esas partes en cuatro estratos de tamaño mutuamente excluyentes, de modo que cada columna de porcentaje suma cien sobre su propio total.

Tabla 4. Distribución de las partes que componen la capa declarada, por estrato de tamaño

Estrato de tamaño	Partes	% de las 1.289 partes	Superficie (ha)	% de las 79.803,91 ha
Menos de 100 m ²	388	30,10 %	1,67	0,00 %
De 100 m ² a 1,56 ha	704	54,62 %	179,42	0,22 %
De 1,56 ha a 25 ha	145	11,25 %	994,25	1,25 %
25 ha o más	52	4,03 %	78.628,57	98,53 %
Total	1.289	100,00 %	79.803,91	100,00 %

Fuente: medición propia sobre la capa APPA_Sur_de_LaGuajira_SinLN. Parámetros en el numeral 6.3. Los estratos son mutuamente excluyentes; el 0,00 por ciento del primer estrato corresponde a 0,0021 por ciento y no a cero. Ilustración 2. Composición de la capa declarada y detalle de las partes menores



Fuente: elaboración propia. El panel de detalle corresponde al recuadro señalado y cubre un cuadrado de 1,3 kilómetros de lado.

Se advierte una decisión de método que atenúa el resultado. El archivo entregado contiene 1.481 registros, producto de una operación de descomposición de multipartes registrada en sus propios metadatos. Contar esos registros como partes sobreestimaría la fragmentación, porque dos registros contiguos con atributo distinto son una sola pieza en el territorio. Por esa razón se unen previamente las geometrías, lo que reduce el conteo a 1.289.

En el documento técnico no consta ninguna regla de depuración. Las expresiones unidad mínima, generalización y 25 hectáreas no aparecen en sus 350 páginas, y la única aparición de la palabra depuración se refiere a la información de la agenda interinstitucional. En el registro de geoprocetos de la capa tampoco consta operación alguna de depuración dentro de la cadena de 2024.

8.1.4. Síntesis del resultado

El ámbito declarado se entrega sin escala de salida, descrito por su propio soporte como multiescala con insumos entre 1:10.000 y 1:500.000, y con una advertencia expresa de la autoridad ambiental sobre la insuficiencia de 1:100.000 en el nivel predial. Existía información de mayor detalle identificada y comprometida tres meses antes de la declaratoria.

El hallazgo sobre la composición de la capa no recae sobre la superficie sino sobre los objetos: retirar todas las partes menores de 1,56 hectáreas modificaría el área declarada en 181 hectáreas, el 0,23 por ciento, pero esas partes son el 84,71 por ciento de los polígonos que la componen. Casi un tercio de las piezas mide menos de cien metros cuadrados, y la menor mide tres milésimas de metro cuadrado, magnitud que no corresponde a superficie del territorio sino a residuo de operaciones de superposición. No se trata de una regla de depuración mal aplicada: no consta que se haya aplicado.

8.2. Suficiencia de la información de base y áreas no excluidas

8.2.1. Descripción del asunto técnico

El modelo cartográfico contempla una etapa de sustracción de las áreas que no pueden formar parte de la determinante, entre ellas los suelos urbanos y de expansión, los centros poblados, el suelo suburbano, las áreas de vivienda campestre y la infraestructura de seguridad nacional. La revisión establece si esa etapa contó con la información necesaria y si se ejecutó.

8.2.2. Evidencia documental

La conclusión 8 del capítulo 8 del documento técnico dispone:

La falta de cartografía actualizada suministrada por los municipios de la región sur de La Guajira no permitió establecer algunos polígonos; por lo tanto, es importante resaltar que en la identificación de las áreas que serán declaradas como APPA es necesario excluir: Equipamientos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios, como sistemas de tratamientos de aguas residuales y puntos de abastecimiento de agua potable. Áreas destinadas a Seguridad Nacional, como el Batallón Juan José Rondón. Los suelos de expansión urbana de Barrancas, Distracción, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, ya que hacen parte del componente urbano. Los centros poblados, suelo suburbano y de áreas de vivienda campestre que no fueron identificados por ausencia de cartografía de los instrumentos de OT de Barrancas, Distracción, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva.

Documento técnico de soporte, conclusión 8 del capítulo 8, páginas 302 y 303.

El enunciado admite dos lecturas: como advertencia dirigida a los municipios sobre lo que deberán excluir al incorporar la determinante, o como constancia de que esas superficies no pudieron identificarse y quedaron dentro del ámbito declarado. El contraste con las capas oficiales resuelve la ambigüedad.

Respecto de la infraestructura de seguridad nacional, el documento técnico remite la exclusión al acto administrativo de declaratoria. Ni la Resolución 000161 ni la Resolución

000289 contienen mención alguna del Batallón Juan José Rondón ni exclusión por seguridad nacional. La remisión no tiene destino.

8.2.3. Contraste con las capas oficiales

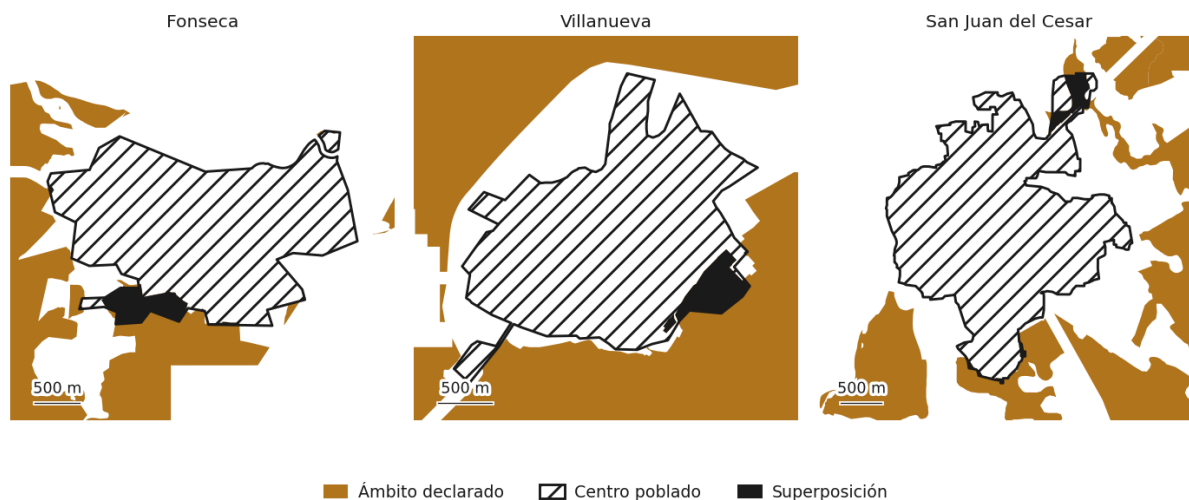
El contraste del polígono declarado contra la capa institucional de centros poblados arroja 65,25 hectáreas dentro del ámbito, distribuidas en once centros poblados, seis de ellos cabeceras municipales.

Tabla 5. Superficie del ámbito declarado que recae sobre centros poblados

Centro poblado	Municipio	Superficie (ha)	Proporción del centro poblado
Fonseca	Fonseca	23,56	5,46 %
Villanueva	Villanueva	20,14	5,41 %
San Juan del Cesar	San Juan del Cesar	13,75	2,63 %
La Jagua del Pilar	La Jagua del Pilar	2,50	9,43 %
El Molino	El Molino	1,88	2,07 %
Distracción	Distracción	1,58	2,02 %
El Tablazo	San Juan del Cesar	0,66	4,51 %
Sitio Nuevo	Fonseca	0,60	3,55 %
Buenvista	Distracción	0,52	1,19 %
Corraleja	San Juan del Cesar	0,04	0,25 %
Cañaverales	San Juan del Cesar	0,04	0,22 %
Total		65,25	

Fuente: medición propia contra la capa institucional de centros poblados. Parámetros en el numeral 6.3.

Ilustración 3. Superposición del ámbito declarado sobre tres cabeceras municipales



Fuente: elaboración propia sobre la capa declarada y la capa de centros poblados de referencia institucional.

La medición se realizó contra la capa de referencia institucional, no contra los perímetros urbanos, los suelos de expansión, los suelos suburbanos ni las áreas de vivienda campestre de cada plan de ordenamiento territorial, que es precisamente la información que el documento técnico declara no haber obtenido. La cifra debe leerse, por tanto, como un valor mínimo.

8.2.4. Síntesis del resultado

Las exclusiones que el propio documento técnico califica de necesarias no fueron ejecutadas. Al menos 65,25 hectáreas del ámbito declarado recaen sobre centros poblados de la cartografía de referencia institucional, incluidas las cabeceras de seis de los ocho municipios declarados. La exclusión de la infraestructura de seguridad nacional se remite a un acto administrativo que no la contiene.

8.3. Actividades extractivas concurrentes

8.3.1. Descripción del asunto técnico

El documento técnico anuncia, en el título de su numeral 8.3.1.1, el análisis de la minería y de la exploración y explotación de hidrocarburos sobre el ámbito, y cita entre sus fuentes tanto a la autoridad minera como a la Agencia Nacional de Hidrocarburos. La revisión establece si ese análisis se ejecutó para los dos sectores, si sus resultados son aritméticamente consistentes y qué magnitud tiene la concurrencia.

8.3.2. Evidencia documental

En materia minera, el documento identifica cincuenta títulos mineros con un área total de 117.370,83 hectáreas en los nueve municipios, de los cuales 45.259,00 hectáreas se

traslapan con el área potencial y 32.326,53 hectáreas con el área definitiva, y desagrega ese traslape por municipio y por fase del título. El documento no calcula la proporción que ese traslape representa sobre el área declarada de cada municipio. Al hacerlo con sus propias cifras se obtiene el siguiente resultado.

Tabla 6. Traslape de títulos mineros sobre el ámbito declarado, por municipio

Municipio	Ámbito declarado (ha)	Traslape con títulos (ha)	Proporción del ámbito
Barrancas	4.933,88	4.873,20	98,77 %
Fonseca	10.519,04	10.110,99	96,12 %
El Molino	9.535,83	5.415,51	56,79 %
San Juan del Cesar	15.846,03	7.622,31	48,10 %
Distracción	3.828,99	1.527,41	39,89 %
Urumita	10.238,13	1.150,94	11,24 %
Villanueva	14.488,05	1.232,65	8,51 %
La Jagua del Pilar	10.571,93	393,52	3,72 %
Total	79.961,88	32.326,53	40,43 %

Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 90 del documento técnico y en el artículo 2 de la Resolución 000161.

El documento expresa esa misma proporción total de otra manera. En su página 250 afirma que las 45.259,00 hectáreas traslapadas con el área potencial representan un 32,12 por ciento, cifra correcta, y que las traslapadas con el área definitiva representan un 32,33 por ciento. Esta segunda cifra no corresponde a ningún cociente posible entre las magnitudes del documento: 32.326,53 sobre 79.961,89 hectáreas equivale al 40,43 por ciento, y sobre las 117.370,84 hectáreas de los títulos, al 27,54 por ciento. La proporción publicada subestima el traslape en ocho puntos porcentuales.

Sobre las áreas de reserva especial minera, el numeral 8.3.1.1 afirma que en el resultado final del ejercicio no se encontró traslape con las APPA. El numeral 8.3.1.4, once páginas después, afirma que de esas mismas áreas se encontraron 109 hectáreas dentro del APPA identificada y delimitada. Ambos pasajes remiten a la misma figura, la del artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y la Resolución 205 de 2013. El origen de la cifra está documentado: un documento de trabajo del 5 de diciembre de 2023 consigna esas 109 hectáreas referidas a la zona de protección, que son 165.202 hectáreas, y recomienda sustraer esos polígonos. La cifra se trasladó de un ámbito al otro sin recalcularse y la recomendación no consta ejecutada.

En materia de hidrocarburos, el documento no contiene ningún dato. Las expresiones mapa de tierras, yacimiento, oleoducto, gasoducto, gas metano y licencia de exploración no aparecen en sus 350 páginas; la raíz hidrocarburo aparece diez veces, correspondientes al título del capítulo, al del numeral, a la mención de la entidad como

fuelle, a dos referencias en el capítulo de estatutos tributarios, a una lista de destinos económicos y a un subtítulo de acciones de cierre. Ninguna corresponde a un análisis.

El análisis existió. Cuatro documentos de trabajo de noviembre y diciembre de 2023 contienen la caracterización completa, con su tabla de tipos de yacimiento y su ilustración de pozos. Uno de ellos consigna:

hay 3 polígonos en exploración. El primer polígono identificado abarca un área de 124.394 Ha, operado por Frontera Energy Colombia CORP, contrato CR-1 y se encuentra en los municipios de Hatonuevo, Fonseca, Barrancas y Albania. El segundo polígono abarca un área de 31.497 Ha, operado por Drummond Energy INC, contrato Rio Ranchería ID 0040. El tercer polígono abarca un área de 157.235 Ha, operado por Drummond Energy INC, contrato CR 2. [...] hay 115.550 Ha de las más de 165.202 Ha que abarca la ZPPA bajo estos tres polígonos [...] y de los dos tipos de yacimientos, el de mayor área es del tipo no convencional con 88.114 Ha.

Documento de trabajo de análisis intersectorial, 5 de diciembre de 2023.

El 23 de julio de 2025, en respuesta a una petición ciudadana, la entidad afirmó:

Análisis de licenciamientos para extracción de hidrocarburos y estructuras de transporte: Se aplicó el mismo procedimiento de evaluación con respecto a los proyectos licenciados para la extracción de hidrocarburos, así como la infraestructura de transporte asociada. En el documento técnico se ha plasmado la caracterización de estos elementos, su interacción con las zonas APPA y los criterios para la delimitación adecuada de las áreas de extracción y los ductos de transporte, garantizando su correcta inclusión o exclusión dentro del área de protección.

Respuesta a petición con radicado 2025-1-002319, 23 de julio de 2025.

El documento técnico definitivo se expidió cinco semanas después y no contiene ninguno de los elementos descritos.

8.3.3. Contraste con las capas oficiales

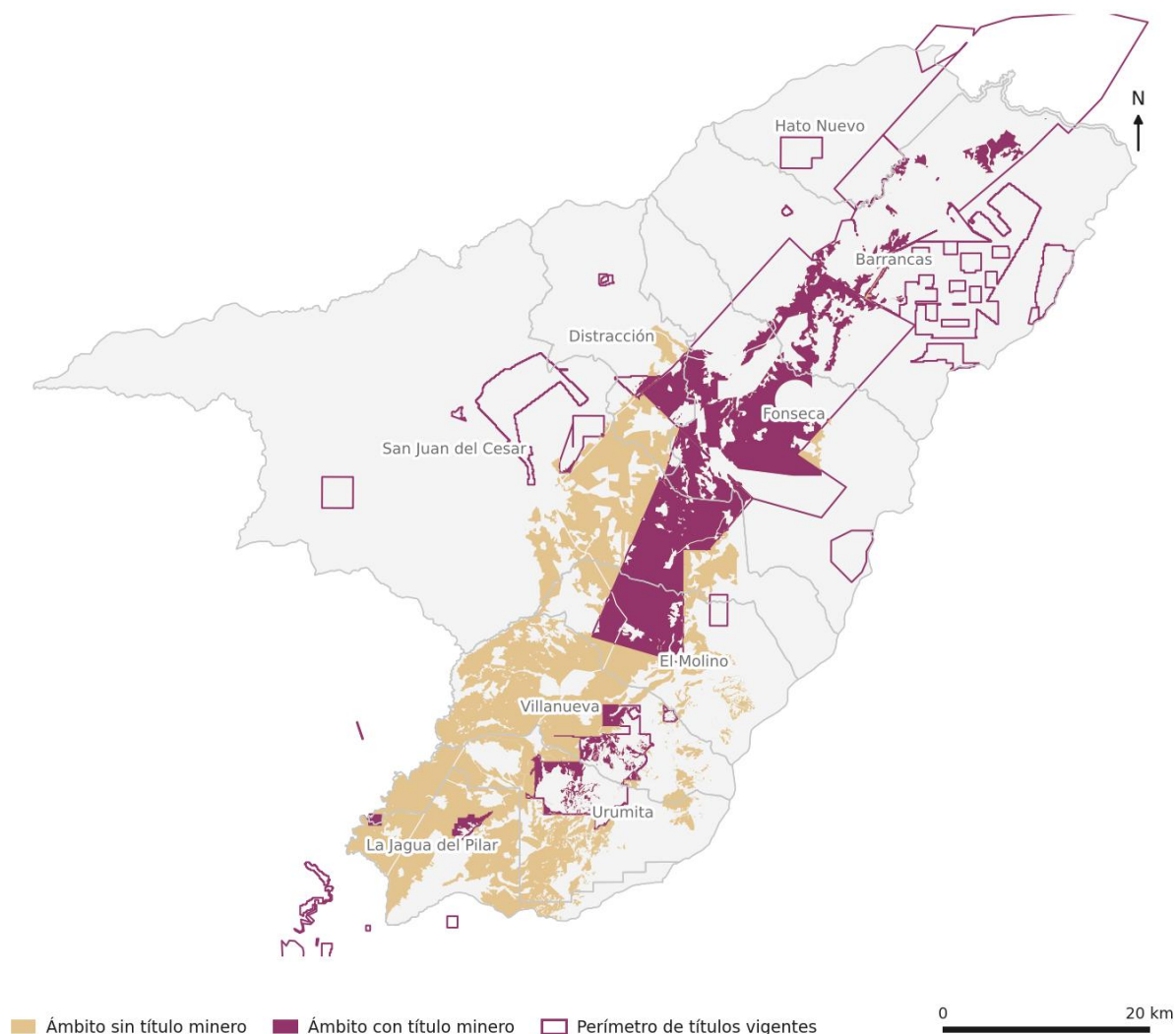
La medición sobre la capa vigente de títulos mineros confirma el orden de magnitud de las cifras del documento y permite además desagregar por estado y por etapa, desagregación que el documento no realiza. Un título suspendido no se computa como vigente en el sentido operativo del término, y por esa razón las dos cifras se presentan separadas y no agregadas.

Tabla 7. Medición del traslape de títulos mineros vigentes por estado y etapa

Condición del título	Superficie en el ámbito (ha)	Proporción del ámbito
Total de títulos que traslapan	29.752,42	37,28 %
Títulos en estado activo	17.002,19	21,30 %
Títulos en estado suspendido	12.750,23	15,98 %
Títulos en etapa de explotación	14.339,80	17,97 %
Títulos en etapa de construcción y montaje	12.397,48	15,53 %
Títulos en etapa de exploración	2.662,38	3,34 %
Zonas reservadas con potencial minero	5.421,24	6,79 %

Fuente: medición propia sobre el servicio de mapas de la autoridad minera. Parámetros en el numeral 6.3.

Ilustración 4. Títulos mineros vigentes sobre el ámbito declarado



Fuente: elaboración propia sobre la capa declarada y la capa de títulos vigentes del servicio de mapas de la autoridad minera.

El documento técnico menciona dos veces las zonas reservadas con potencial minero, ambas en el numeral de lineamientos incorporado por la modificación de 2025, donde se propone conformar una mesa técnica para armonizar el ámbito declarado con esas zonas y con las áreas de reserva estratégica minera. En ningún lugar cuantifica ese traslape. Las áreas de reserva especial minera y las áreas estratégicas mineras no presentan polígonos en el recuadro consultado.

En materia de hidrocarburos, la capa de tierras de la entidad competente contiene, además de las áreas contratadas, polígonos nacionales de área disponible y de área reservada ambiental que cubren el país entero, de modo que la medición se restringe a

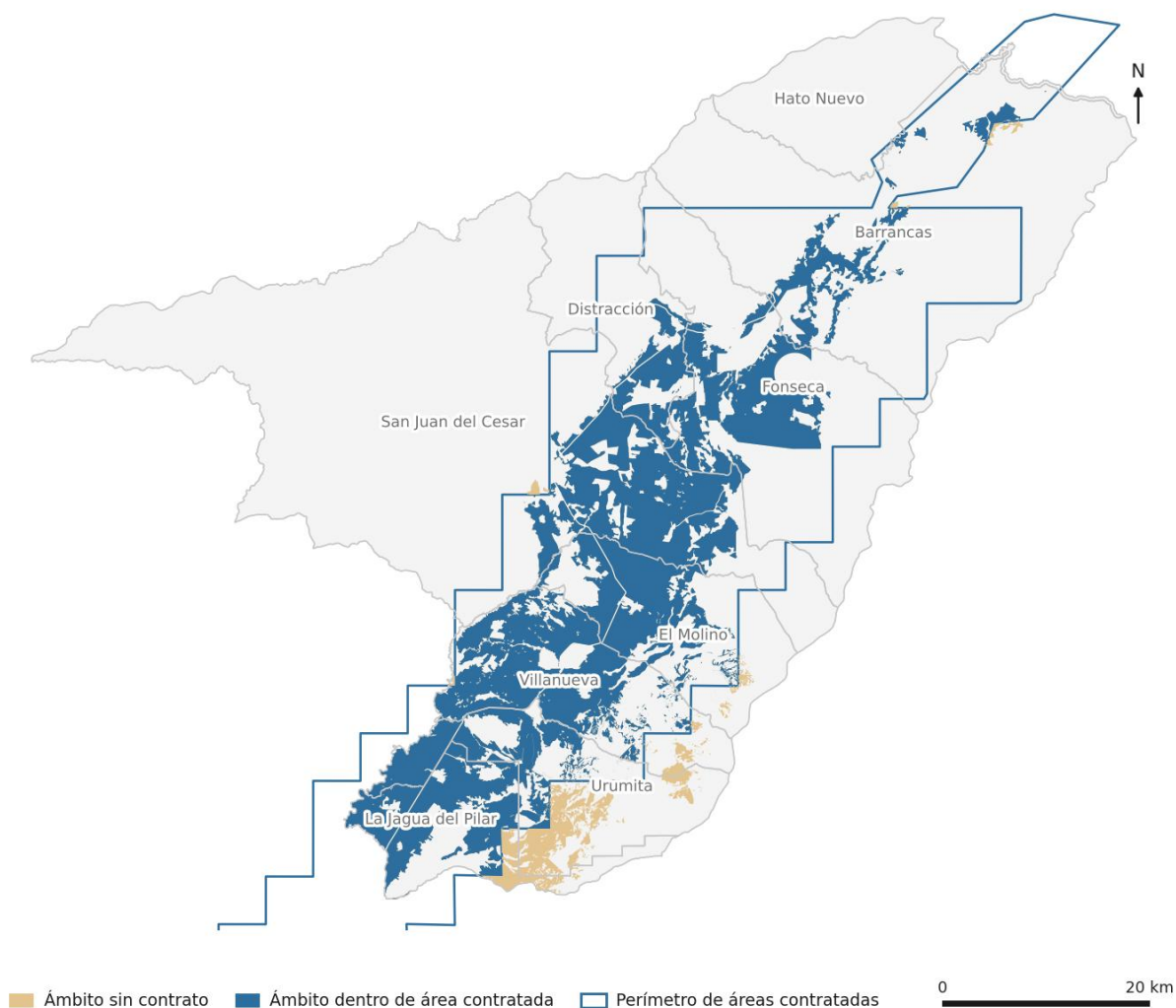
los registros cuya clasificación es asignada, es decir a los que corresponden a un contrato, y se reporta contrato por contrato sin sumarlos entre sí.

Tabla 8. Áreas con contrato de hidrocarburos asignado sobre el ámbito declarado

Contrato	Operador	Firma	Superficie en el ámbito (ha)	Proporción
CR 2	Drummond Energy Inc.	23/12/2016	55.572,11	69,64 %
Río Ranchería	Drummond Energy Inc.	24/11/2000	9.184,91	11,51 %
CR 3	Drummond Energy Inc.	23/12/2016	8.974,89	11,25 %
Unión de áreas asignadas			73.731,91	92,39 %

Fuente: medición propia sobre el servicio de mapas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Parámetros en el numeral 6.3.

Ilustración 5. Áreas con contrato de hidrocarburos asignado sobre el ámbito declarado



Fuente: elaboración propia sobre la capa declarada y la capa de tierras vigente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Debe precisarse el alcance de la cifra. Los tres contratos figuran en la capa vigente con clasificación asignada y estado de exploración, y ninguna de las áreas que recaen sobre el ámbito se encuentra en estado de producción, categoría que la capa distingue expresamente. Se trata, por tanto, de áreas contratadas en fase de exploración y no de frentes de extracción activos. Los tres son anteriores a la declaratoria en ocho y en veinticuatro años. La capa no incorpora fecha de terminación, de modo que puede establecerse su vigencia a la fecha de consulta y su estado, no el término contractual restante.

La distribución municipal de ese traslape es la siguiente: Distracción y Fonseca con la totalidad de su ámbito declarado; San Juan del Cesar con el 99,2 por ciento; El Molino con el 97,5; Villanueva con el 96,3; Barrancas con el 95,6; La Jagua del Pilar con el 88,1; y Urumita con el 63,7.

Dos verificaciones acompañan esta medición. Primera, las superficies totales de los contratos según la capa consultada difieren en el orden del 0,2 por ciento de las que reporta el documento de trabajo de 2023, diferencia atribuible al sistema de proyección, lo que confirma que la capa consultada es la misma que empleó el expediente. Segunda, el contrato CR-1, que ese documento de trabajo reportaba con 124.394 hectáreas, ya no figura en la capa vigente, mientras su operador conserva otras áreas en el país; ello indica que la capa refleja el estado vigente y que en 2024 la concurrencia era mayor que la medida.

8.3.4. Síntesis del resultado

El componente minero se ejecutó y sus datos constan en el documento, pero la proporción publicada no corresponde a sus propias cifras y la desagregación por municipio, que el documento no realiza, muestra que en Barrancas y Fonseca la práctica totalidad del ámbito declarado está cubierta por títulos. Sobre las áreas de reserva especial minera el documento sostiene dos afirmaciones incompatibles en un mismo numeral.

El componente de hidrocarburos, anunciado en el título del numeral y respaldado por una caracterización que el propio proceso produjo en 2023, no se incorporó al documento definitivo. La medición arroja que el 92,39 por ciento del ámbito declarado se encuentra dentro de áreas con contrato de hidrocarburos anterior a la declaratoria. El 23 de julio de 2025 se afirmó ante un peticionario que esa caracterización estaba plasmada en el documento técnico.

8.4. Zonificación ambiental y régimen de usos

8.4.1. Descripción del asunto técnico

Una fracción mayoritaria del área de partida corresponde a superficie condicionada por determinantes ambientales de nivel 1. La revisión establece qué proporción del ámbito declarado queda sujeta a esas determinantes, con qué concepto de la autoridad ambiental se habilitó cada zona, si esa calificación es reproducible desde el anexo que la documenta y dónde reside hoy el régimen de usos.

8.4.2. Evidencia documental

La conclusión 1 del capítulo 8 del documento técnico establece que el ámbito declarado corresponde a 79.782,15 hectáreas, de las cuales 34.189,96 hectáreas, el 42,85 por ciento, quedan supeditadas a las disposiciones de la autoridad ambiental al ser áreas condicionadas, y 45.592,19 hectáreas, que el documento expresa como 57,18 por ciento,

conciernen a las áreas no condicionadas. Las dos superficies suman exactamente el total declarado; las dos proporciones suman 100,03 por ciento, pues la segunda equivale al 57,15 por ciento.

En esa fracción del ámbito el régimen aplicable a la producción de alimentos no lo fija la determinante declarada sino la zonificación ambiental preexistente, y el documento añade que, cuando los planes de manejo no cuenten con reglamentación explícita sobre usos y actividades, las APPA se sujetarán a las directrices que emita la autoridad ambiental competente. En tres municipios esa condición es prácticamente total: Barrancas presenta 4.929,05 hectáreas condicionadas y ninguna no condicionada; Fonseca 10.478,30 de 10.478,48; y Distracción 3.835,49 de 3.838,81.

La matriz de calificación registra, en hojas separadas por figura, el concepto de la entidad y el de la corporación autónoma regional. En todas las zonas habilitadas los dos conceptos difieren en su formulación: donde la entidad consigna un sí, la corporación consigna sí con actividades de bajo impacto detalladas en la declaratoria de APPA, o bien sí de acuerdo al plan de manejo del distrito. No hay una sola zona en la que la autoridad ambiental haya conceptuado favorablemente sin condición. Ni el acta de la mesa técnica de marzo de 2024, que resume el resultado como habilitada para ingresar a APPA, ni el documento técnico, ni el acto administrativo, conservan la condición.

La reserva forestal protectora Manantial de Cañaverales tiene su régimen de usos en el Acuerdo 8 del 31 de mayo de 2018. La matriz consigna, en la columna de usos de sus cuatro zonas, que los usos agropecuarios están prohibidos, y en la observación de la zona de restauración precisa que el acuerdo, en su artículo 4, define la zonificación, pero en el artículo 5 define los usos entre los cuales las actividades agropecuarias están prohibidas para todas las cuatro zonas. Dos de esas zonas, con 173,1 y 24,87 hectáreas, fueron habilitadas para el ámbito declarado, con la siguiente justificación consignada en la propia matriz:

El artículo 5 define como uso prohibido el agropecuario, pero la ficha técnica establece que: "Uso de aprovechamiento sostenible, en esta categoría se ubican los pastos arbolados y limpios, donde se debe implementar un arreglo silvopastoril".

Matriz de calificación ambiental, fila de la zona de uso sostenible de la RFP Manantial de Cañaverales.

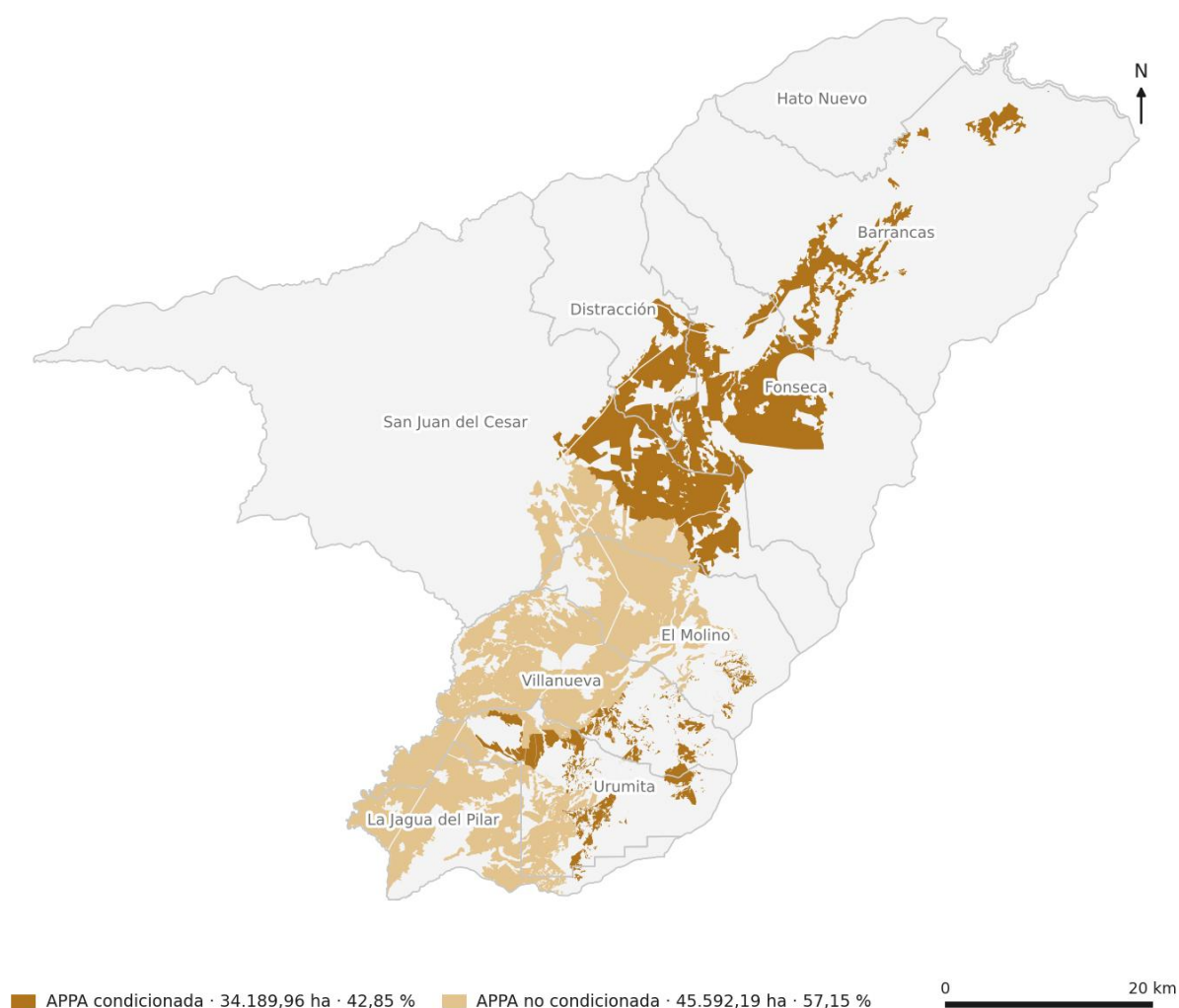
El expediente registra, por tanto, un conflicto entre el acto administrativo que adopta el plan de manejo y una ficha técnica del determinante, y lo resuelve a favor de la segunda. Ningún documento del expediente motiva esa prelación. La revisión no afirma que se haya desconocido el acuerdo; constata que el conflicto fue advertido y que su resolución no está fundamentada.

Por último, la Resolución 000161 fijaba en su artículo 3 un régimen de usos con cuatro categorías, incluida la de usos prohibidos, integrada por minería, comercio e industria.

La Resolución 000289 sustituyó ese artículo por uno relativo a la autonomía de las entidades territoriales y remitió la reglamentación del uso del suelo a los municipios conforme a los lineamientos del documento técnico. El régimen que hoy opera es el del numeral 8.4.3.1 de ese documento, que tiene tres categorías y no contempla usos prohibidos. La actividad minera fue trasladada, según la parte motiva del acto modificatorio, a un numeral de lineamientos de coexistencia entre la actividad minera y las actividades agropecuarias.

8.4.3. Contraste con las capas oficiales

Ilustración 6. Distribución del ámbito declarado según condicionamiento ambiental



Fuente: elaboración propia sobre la capa entregada al Ministerio, campo de categoría de frontera agrícola.

La reconstrucción de la superficie habilitada a partir del anexo de calificación encuentra tres obstáculos verificables. Primero, en la hoja del POMCA del río Ranchería, cuatro de las cinco filas de zona de desarrollo socioeconómico, que son precisamente las habilitadas, tienen vacíos los campos de área y de porcentaje. Segundo, la hoja del Humedal El Manantial registra, para sus seis zonas, los mismos valores que la hoja de la reserva forestal protectora Manantial de Cañaverales asigna a las suyas, en el mismo orden y con el tercero repetido cuatro veces, sin ningún porcentaje. Tercero, de las cuarenta y cinco filas de la hoja de calificación, nueve están vacías y ocho contienen texto procedente de otra columna en el campo que decide el ingreso, de modo que en diecisiete de cuarenta y cinco filas ese campo no expresa una decisión.

El resultado es aritmético. El documento técnico establece la frontera agrícola condicionada habilitada en 107.295,28 hectáreas. Las zonas habilitadas cuya superficie el anexo efectivamente cuantifica, y que se localizan en los nueve municipios, suman 28.831,37 hectáreas: 197,97 de la reserva forestal protectora Manantial de Cañaverales, 18.872 del distrito regional de manejo integrado de la Serranía de Perijá y 9.761,40 del distrito de conservación de suelos de la misma serranía. La suma no incluye las 5.042,1 hectáreas habilitadas del distrito de manejo integrado Bañaderos, cuya zona de uso sostenible se localiza fuera de los nueve municipios según el acta de noviembre de 2023 y según la medición, que arroja cero traslape.

La lectura de esas superficies exigió una desambiguación previa. El anexo consigna las áreas dentro del texto de la celda y no en campos numéricos, y emplea tres convenciones numéricas distintas entre hojas. Los valores se resolvieron mediante los porcentajes que acompañan a cada zona, que suman cien dentro de cada bloque. La desambiguación se validó de manera independiente: los porcentajes del distrito de conservación de suelos de la Serranía de Perijá implican una superficie total de 21.043 hectáreas para la figura, y el polígono del registro nacional de áreas protegidas mide 21.000,91 hectáreas, diferencia del 0,2 por ciento correspondiente a la proyección.

8.4.4. Síntesis del resultado

El 42,85 por ciento del ámbito declarado queda supeditado a las disposiciones de una autoridad distinta de la que declara, y en tres municipios esa condición es prácticamente total. El concepto de esa autoridad fue condicionado en todas las zonas habilitadas y la condición no se conservó en el acto. En una figura, la habilitación se resolvió a favor de una ficha técnica frente a un acuerdo que prohíbe el uso agropecuario, sin motivación de esa prelación.

La superficie declarada como condicionada no es reproducible a partir del anexo que documenta su calificación: las zonas habilitadas de la figura de mayor peso carecen de área registrada y las de otra figura reproducen las de una tercera. No se afirma que la cifra sea incorrecta; se establece que no es reproducible.

Y el régimen de usos dejó de constar en el acto administrativo. La restricción, que es el contenido sustantivo de una determinante de superior jerarquía, quedó alojada en un documento técnico modificable, del que la actividad minera fue retirada como uso prohibido. Ese mismo documento afirma en su conclusión 7 que en los municipios donde se identifica actividad minera y se cuenta con títulos vigentes se determina la posibilidad de desarrollar dichas actividades en las APPA, mientras que su numeral 8.3.1.4 sostiene que la superposición de títulos de alto impacto y gran extensión genera conflictos ambientales y sociales y que en estos municipios, en particular, las condiciones no son propicias para la coexistencia de la agricultura.

8.5. Estabilidad del acto y del área declarada

8.5.1. Descripción del asunto técnico

El área declarada varió entre los dos actos. El acto modificatorio atribuye el ajuste a un hecho sobreviniente consistente en la actualización de la cartografía oficial de límites municipales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi correspondiente al año 2024, actualización que incorpora una nueva proyección geográfica. El enunciado reúne dos operaciones distintas y ningún documento del expediente reparte la variación entre ellas. La revisión establece qué parte corresponde a cada una y si el resultado es verificable.

8.5.2. Contraste con las capas oficiales

La capa entregada al Ministerio está referida al sistema EPSG:3116 y su registro de control de calidad se ejecutó con ese mismo sistema. Medida en él arroja 79.961,95 hectáreas frente a las 79.961,88 declaradas, con una diferencia máxima por municipio de 0,06 hectáreas, y el campo de área de la propia capa suma exactamente el valor declarado. La superficie condicionada medida en ese sistema es de 34.263,78 hectáreas frente a las 34.263,71 del artículo 1. Las cifras de la Resolución 000161 son, por tanto, íntegramente reproducibles.

Tabla 9. Descomposición de la variación de superficie entre los dos actos

Concepto	Superficie (ha)	Variación (ha)	Efecto
Resolución 000161, área declarada	79.961,88	—	—
Capa de 2024 medida en EPSG:3116	79.961,95	+0,07	reproducción
La misma capa reproyectada a EPSG:9377	79.803,91	-158,04	proyección
Resolución 000289, área declarada	79.782,15	-21,76	no explicado por la proyección

Fuente: medición propia sobre la capa entregada al Ministerio. Parámetros en el numeral 6.3.

El cambio de sistema de referencia explica 158,04 de las 179,73 hectáreas de variación, y su efecto es uniforme: entre menos 0,19 y menos 0,21 por ciento en los ocho municipios, siempre en el mismo sentido, como corresponde a una reproyección. El residuo no se comporta de esa manera. Comparando la capa reproyectada contra la tabla del artículo 2 del acto modificatorio, las diferencias por municipio presentan ambos signos y alcanzan magnitudes de hasta treinta y tres hectáreas: La Jagua del Pilar más 32,61; El Molino más 22,52; Fonseca más 19,05; Villanueva más 14,14; Barrancas menos 5,61; Distracción menos 17,48; Urumita menos 20,33; y San Juan del Cesar menos 23,15. Ese comportamiento corresponde a un recorte con una capa de límites distinta, no a un cambio de proyección.

Ese recorte no es verificable. El anexo de cartografía del acto modificatorio está integrado por nueve planos en formato de documento portátil, y el expediente no contiene ninguna capa vectorial correspondiente a las 79.782,15 hectáreas declaradas; los únicos archivos vectoriales de APPA que obran en él corresponden a la entrega de abril de 2024. El artículo 1 del acto modificatorio dispone que la información cartográfica será incorporada en el sistema de información institucional; en el directorio de servicios de ese sistema se encuentran publicados diecisiete servicios distribuidos en dieciséis carpetas, once de ellas vacías, y ninguno corresponde a una capa de áreas de protección para la producción de alimentos ni de zonas de protección.

Se verificó además el encaje territorial de la capa de 2024 contra la cartografía municipal de referencia, con resultado favorable, que se consigna en el numeral 8.7.

8.5.3. Síntesis del resultado

La extensión de la determinante varió por dos causas que ningún documento separa: la reproyección, que explica 158,04 hectáreas con efecto uniforme, y un recorte con una capa de límites distinta, que explica el resto con variaciones de hasta treinta y tres hectáreas por municipio y en ambos sentidos. Ese recorte no puede verificarse por un tercero, porque la delimitación vigente no dispone de capa vectorial ni en el expediente ni en el sistema de información institucional, y el límite que los municipios deben incorporar a sus planes de ordenamiento no está disponible en formato vectorial.

Se consigna adicionalmente que el documento técnico en su versión definitiva imprime cinco campos de referencia sin resolver: en la tabla de contenido, el capítulo de conclusiones aparece con la expresión de marcador no definido y sin número de página, y en el cuerpo la expresión de origen de referencia no encontrado aparece en cuatro páginas, en cada caso donde debía figurar el llamado a una tabla.

8.6. Trazabilidad de la coordinación interinstitucional

8.6.1. Descripción del asunto técnico

El proceso registra consultas formales a otras autoridades y compromisos de revisión previa con la autoridad ambiental regional. La revisión establece si esas consultas fueron

atendidas y si los compromisos constan cumplidos, sin pronunciarse sobre el fondo de las materias consultadas, que corresponde a las autoridades competentes.

8.6.2. Evidencia documental

El expediente contiene tres comunicaciones dirigidas al Ministerio del Interior en 2023. La primera, del 25 de septiembre, se dirige al Director de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y solicita concepto sobre la procedencia de la consulta previa a la declaratoria, dado el traslape con el territorio ancestral. La segunda, del 2 de octubre, se dirige a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y solicita concepto técnico jurídico sobre el nivel de vinculación de las autoridades étnicas, además del listado de comunidades presentes en los nueve municipios. La tercera, del 11 de octubre, se dirige a la Viceministra para el Diálogo Social y solicita concepto sobre el nivel de participación de las organizaciones étnicas. Las dos últimas consignan, en términos casi idénticos, que si bien los escenarios de socialización contaron con la presencia de personas con pertenencia étnica, no se convocó a los pueblos y comunidades indígenas y NARP, ni se convocó a las organizaciones étnicas como tales, en los municipios en cuestión.

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa atendió la solicitud del 25 de septiembre de 2023 y mediante oficio rad 2023-2-002410-047811 de 19 de octubre de 2023 indicó que, conforme a la normatividad y a la jurisprudencia constitucional vigente, no es dable inferir si procede o no la consulta previa respecto de una medida administrativa hasta tanto esa Dirección efectúe el proceso de determinación de procedencia basado en el criterio de afectación directa; que no podía atender el requerimiento sin antes revisar el proyecto, su desarrollo, contenido y plan de ejecución, por deber analizarse cada caso de manera particular; y que, precisamente en razón del traslape con el territorio ancestral manifestado por el propio solicitante, requirió el diligenciamiento del Formato de Solicitud de Determinación de Procedencia y Oportunidad de la Consulta Previa, Anexo 1 Versión 8, y el envío de información clara, precisa y completa para dar inicio al procedimiento de determinación. Esa respuesta corresponde al oficio del Ministerio del Interior con radicación 2023-2-002410-047811, mencionado por la propia entidad al responder una petición de julio de 2024, en la que refiere que mediante dicho oficio se formularon requerimientos formales con el propósito de determinar si era procedente realizar la consulta previa y sugiere revisar el trámite que se le dio.

No obra en el expediente constancia de que dependencia alguna del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hubiese atendido ese requerimiento, ni de que se hubiese diligenciado y remitido el Anexo 1, ni de que se hubiese elevado una nueva solicitud respecto de la medida administrativa. Tampoco obra concepto de procedencia de la consulta previa, certificación de presencia o de no presencia de comunidades étnicas, listado de comunidades ni acta de la reunión propuesta. En consecuencia, el procedimiento de determinación de procedencia y oportunidad fue iniciado por la propia entidad y quedó inconcluso por falta de impulso, y las Resoluciones 000161 de 2024 y 000289 de 2025 se expidieron sin el pronunciamiento de la autoridad competente.

La motivación de la exclusión varía a lo largo del proceso. En las actas de socialización de septiembre de 2023 se indica que el territorio se ha excluido por precaución mientras se solicita concepto al Ministerio del Interior. En los considerandos de la Resolución 000161 se indica que estas áreas surtirán el correspondiente procedimiento de participación con las comunidades étnicas por ser necesario establecer una ruta diferencial. En la respuesta a la petición de julio de 2024 se indica que no se realizó la consulta previa porque dentro del análisis de las áreas declaradas no se encuentra la presencia de comunidades étnicas. Y en la respuesta a los comentarios recibidos en consulta pública, de 2025, se indica que la declaratoria no configura una afectación directa que active el derecho fundamental a la consulta previa.

En cuanto a la autoridad ambiental regional, el acta de la mesa técnica de los días 11, 12 y 13 de marzo de 2024, suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la corporación y por la asesora técnica de la entidad, registra como último compromiso programar una reunión, una vez se tenga la propuesta de delimitación final, para la revisión del acto administrativo que declara las áreas, con fecha límite del 12 de abril de 2024. La última acta de mesa técnica que obra en el expediente es la del 13 de marzo de 2024 y la declaratoria se expidió el 20 de junio de 2024. Se advierte además que el anexo de determinantes ambientales del acto modificatorio de 2025 está integrado por una sola pieza, el acta de la mesa técnica celebrada los días 28 y 29 de agosto de 2023, mientras que el anexo equivalente de 2024 contenía cuatro actas y la matriz de calificación ambiental.

8.6.3. Síntesis del resultado

Lo que el expediente permite establecer es que la administración carece del pronunciamiento que ella misma consideró necesario para descartarla, y que en su ausencia la decisión se sostuvo en cuatro motivaciones sucesivas y no equivalentes. A ello se suma que el compromiso de someter la delimitación final a revisión de la autoridad ambiental antes de declarar tampoco consta cumplido.

La determinación sobre la presencia de comunidades étnicas y sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa constituye competencia privativa del Ministerio del Interior, radicada en la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y se ejerce mediante un procedimiento reglado que culmina en un concepto de procedencia fundado en el criterio de afectación directa. Por tratarse de una competencia atribuida de manera exclusiva y excluyente, su ejercicio no es susceptible de sustitución por la valoración que la entidad ejecutora haga de su propia medida, ni de acreditación por vía de un ejercicio cartográfico de sustracción de capas, que constituye una operación geoespacial y no un juicio jurídico sobre la afectación directa.

8.7. Resultados examinados y no confirmados

Cuatro hipótesis de trabajo fueron sometidas a verificación y no se sostuvieron. Se consignan porque su descarte delimita el alcance de los resultados que sí se sostienen.

- Encaje municipal. El contraste del polígono declarado contra la capa municipal de referencia institucional, descartando fragmentos inferiores a un metro cuadrado, arroja 0,02 hectáreas por fuera del municipio correspondiente, en siete fragmentos que suman sesenta metros cuadrados, y ninguna superficie por fuera de la unión de los nueve municipios. La capa de 2024 encaja con la cartografía de referencia.
- Áreas protegidas de conservación estricta. El parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta, el parque natural regional Cerro Pintao, el páramo de la Sierra Nevada y el páramo del Perijá figuran en el acta de noviembre de 2023 entre las determinantes que no hacen parte de las áreas declaradas, y la medición confirma cero traslape con el ámbito declarado. La exclusión se aplicó.
- Clases agrológicas. La diferencia entre el criterio enunciado, clases I, II y III, y el ejecutado, clases II y III, carece de efecto sobre el resultado, dado que el documento establece que la región se limita principalmente a la clase III.
- Traslape con áreas protegidas registradas. La medición arroja 4.932,77 hectáreas del ámbito declarado dentro de áreas del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, el 6,18 por ciento, de las cuales 4.920,44 corresponden al distrito de conservación de suelos de la Serranía de Perijá. Ese traslape es consistente con la habilitación expresa de las zonas de uso sostenible de esa figura acordada con la autoridad ambiental, y no constituye por sí mismo un defecto del ejercicio. Se consigna que el registro nacional de áreas protegidas no es mencionado en el documento técnico.

Se declara además una discrepancia no resuelta. El distrito regional de manejo integrado de la Serranía de Perijá aporta la mayor superficie habilitada cuantificada en el anexo de calificación, 18.872 hectáreas, y sin embargo la medición contra el registro nacional de áreas protegidas arroja 12,33 hectáreas de traslape con el ámbito declarado. La discrepancia puede originarse en diferencias entre la geometría del registro nacional y la de la autoridad ambiental regional, o en que la figura se localice mayoritariamente fuera de la frontera agrícola. Sin la capa de la corporación no es posible discriminar entre ambas explicaciones.

9. Síntesis técnica de la revisión

Los resultados expuestos no son independientes entre sí. Recaen sobre fases sucesivas de un mismo proceso y su efecto se acumula sobre el mismo producto: el límite que los municipios deben incorporar y el régimen que deben aplicar dentro de él.

El área de partida está compuesta en cerca de un setenta por ciento por superficie condicionada por determinantes ambientales de nivel 1, y en tres municipios en su totalidad. La calificación que habilitó esa superficie fue condicionada por la autoridad ambiental en todos los casos, y esa condición no se conservó en el acto. La superficie resultante no puede reproducirse desde el anexo que la documenta, porque las áreas de la figura de mayor peso no están registradas y las de otra figura están duplicadas desde una tercera.

Sobre ese punto de partida se aplicó una etapa de aptitud construida por agregación de criterios, cuya capacidad de discriminación es limitada, y unas etapas de sustracción que el propio documento declara no haber podido ejecutar por ausencia de cartografía municipal. La medición confirma que superficie de centros poblados, incluidas seis cabeceras municipales, quedó dentro del ámbito declarado.

El producto resultante se declara multiescala, con insumos entre 1:10.000 y 1:500.000, sin escala de salida; se compone de 1.289 partes de las cuales casi un tercio mide menos de cien metros cuadrados; y no consta que se le haya aplicado regla alguna de depuración, ni en el documento ni en el registro de geoprocesos de la capa.

Sobre el ámbito así delimitado concurren títulos mineros sobre el cuarenta por ciento de su superficie, según las cifras del propio documento, y áreas con contrato de hidrocarburos sobre el noventa y dos por ciento, según medición sobre la capa oficial de la entidad competente. El primer análisis se realizó y se publicó con un error de proporción de ocho puntos; el segundo se realizó en 2023, no se incorporó, y se afirmó ante un ciudadano que estaba incorporado.

Por último, la extensión declarada varió entre los dos actos por el cambio de la capa de límites con la que se recorta, sin que ningún documento cuantifique esa variación, y el resultado vigente no dispone de capa vectorial ni en el expediente ni en el sistema de información institucional.

Desde el punto de vista técnico, estas cuestiones no se corrigen mediante un ajuste aislado de alguno de los componentes. La escala del producto, la reproducibilidad de la superficie condicionada, la ejecución de las exclusiones y la disponibilidad de la capa vigente son condiciones de operación del instrumento, no detalles de presentación, y cada una de ellas afecta a las demás.

Tabla 10. Síntesis de los resultados por componente

Componente	Resultado	Soporte
Escala y precisión	Producto multiescala sin escala de salida declarada, con insumos entre 1:10.000 y 1:500.000; advertencia de la autoridad ambiental sobre la insuficiencia de 1:100.000 en el nivel predial; información a 1:25.000 identificada y comprometida antes de la declaratoria	Documento técnico, conclusión 9; matriz de calificación; acta de marzo de 2024
Composición de la capa	1.289 partes disjuntas; mediana de 696 m ² ; 388 partes menores de 100 m ² ; sin unidad mínima declarada ni operación de depuración registrada	Medición propia; documento técnico; metadatos de la capa
Información de base	Exclusiones declaradas necesarias y no ejecutadas; 65,25 ha del ámbito sobre centros poblados, seis de ellos cabeceras; remisión a una exclusión que el acto no contiene	Documento técnico, conclusión 8; medición propia; los dos actos
Actividades extractivas	40,43 % del ámbito con títulos mineros según cifras propias del documento, publicado como 32,33 %; contradicción sobre 109 ha de reserva especial; componente de hidrocarburos anunciado, ejecutado en 2023 y no incorporado; 92,39 % del ámbito con contrato de hidrocarburos	Documento técnico, numerales 8.3.1.1 y 8.3.1.4; documentos de trabajo de 2023; mediciones propias
Zonificación y usos	42,85 % del ámbito supeditado a la autoridad ambiental; concepto ambiental condicionado no conservado; superficie condicionada no reproducible; régimen de usos retirado del acto	Documento técnico, conclusión 1 y numeral 8.4.3; matriz de calificación; Resolución 000289
Estabilidad del acto	Resolución 000161 íntegramente reproducible en EPSG:3116; 158,04 ha de la variación atribuibles a la proyección y el resto a un recorte no cuantificado; sin capa vectorial de la delimitación vigente	Medición propia; Resolución 000289; documento técnico
Coordinación	Tres consultas a la autoridad competente sin respuesta en el expediente; motivación de la decisión expresada de cuatro maneras sucesivas; compromiso de revisión	Comunicaciones de septiembre y octubre de 2023; actas; respuestas a peticiones

Componente	Resultado	Soporte
	previa con la autoridad ambiental sin constancia de cumplimiento	

Fuente: elaboración propia.

10. Conclusiones técnicas

1. El ámbito declarado no dispone de una escala cartográfica de salida. El documento técnico lo describe como multiescala con insumos entre 1:10.000 y 1:500.000 y no declara la escala del producto. Los municipios destinatarios de la determinante no pueden conocer el detalle que el límite sostiene.
2. La capa que materializa la determinante está compuesta por 1.289 partes disjuntas, de las cuales 388 miden menos de cien metros cuadrados y la menor mide tres milésimas de metro cuadrado. No consta unidad mínima cartografiable declarada ni operación de depuración aplicada.
3. Las exclusiones que el propio documento técnico califica de necesarias no fueron ejecutadas. Al menos 65,25 hectáreas del ámbito declarado recaen sobre centros poblados de la cartografía de referencia institucional, incluidas las cabeceras de seis de los ocho municipios declarados. La exclusión de la infraestructura de seguridad nacional se remite a un acto administrativo que no la contiene.
4. La proporción del ámbito con títulos mineros que el documento publica, 32,33 por ciento, no corresponde a sus propias cifras, que arrojan 40,43 por ciento. Sobre las áreas de reserva especial minera el documento sostiene dos afirmaciones incompatibles en un mismo numeral.
5. El componente de hidrocarburos anunciado en el título del numeral 8.3.1.1 no se ejecutó, pese a que la caracterización existía desde 2023 en documentos de trabajo del propio proceso. La medición sobre la capa oficial de la entidad competente arroja que el 92,39 por ciento del ámbito declarado se encuentra dentro de áreas con contrato de hidrocarburos anterior a la declaratoria, todas en estado de exploración y ninguna en producción. El 23 de julio de 2025 se afirmó ante un peticionario que esa caracterización estaba plasmada en el documento técnico.
6. El 42,85 por ciento del ámbito declarado queda supeditado a las disposiciones de la autoridad ambiental. El concepto de esa autoridad fue condicionado en todas las zonas habilitadas y la condición no se conservó en el acto. En la reserva forestal protectora Manantial de Cañaverales la habilitación se resolvió a favor de una ficha técnica frente a un acuerdo que prohíbe el uso agropecuario, sin motivación de esa prelación.
7. La superficie declarada como condicionada, 34.189,96 hectáreas, no es reproducible a partir del anexo que documenta su calificación. Las zonas habilitadas de la figura de mayor peso carecen de área registrada, las de otra figura están duplicadas desde una tercera, y en diecisiete de cuarenta y cinco filas la columna que decide el ingreso no expresa decisión.
8. El régimen de usos dejó de constar en el acto administrativo. La restricción, que es el contenido sustantivo de una determinante de superior jerarquía, quedó alojada en un

documento técnico modificable, del que la actividad minera fue retirada como uso prohibido y trasladada a un capítulo de lineamientos para su desarrollo.

9. La extensión declarada varió entre los dos actos por dos causas que ningún documento separa. La reproyección explica 158,04 de las 179,73 hectáreas; el resto corresponde a un recorte con una capa de límites distinta, con variaciones de hasta treinta y tres hectáreas por municipio y en ambos sentidos. Ese recorte no es verificable, porque la delimitación vigente no dispone de capa vectorial en el expediente ni en el sistema de información institucional.

10. El Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa concepto sobre la procedencia de la consulta previa para la declaratoria. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa atendió la solicitud del 25 de septiembre de 2023 y mediante oficio rad 2023-2-002410-047811 de 19 de octubre de 2023 indicó el proceso que debe adelantarse para dar las directrices que al respecto la entidad estaba solicitando. No obra en el expediente constancia de que dependencia alguna del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hubiese atendido ese requerimiento. En consecuencia, el procedimiento de determinación de procedencia y oportunidad fue iniciado por la propia entidad y quedó inconcluso por falta de impulso, y las Resoluciones 000161 de 2024 y 000289 de 2025 se expidieron sin el pronunciamiento de la autoridad competente.

11. En conjunto, el expediente permite establecer qué zonas se habilitaron y qué criterios se enunciaron, pero no permite reproducir la superficie declarada, conocer la precisión del límite ni verificar su delimitación vigente. Un instrumento de superior jerarquía que obliga a los municipios requiere, como condición mínima de operación, que su geometría sea reproducible y su precisión conocida.

Referencias

Congreso de la República. (1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República. (2001). Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República. (2023). Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Corporación Autónoma Regional de La Guajira. (2019). Resolución 3337 de 2019, por la cual se identifican y compilan las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial del distrito y los municipios de la jurisdicción.

Corporación Autónoma Regional de La Guajira. (2018). Acuerdo 8 del 31 de mayo de 2018, por el cual se adopta el plan de manejo de la Reserva Forestal Protectora Manantial de Cañaverales.

Corporación Autónoma Regional de La Guajira y Comisión Conjunta. (2011). Acuerdo 004 del 29 de julio de 2011, por el cual se adopta el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Ranchería.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). Resolución 261 de 2018, por la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para su identificación general.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023). Resolución 230 de 2023, por la cual se declara una Zona de Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de La Guajira.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024). Resolución 000161 del 20 de junio de 2024.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2025). Resolución 000289 del 1 de septiembre de 2025.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Presidencia de la República. (2018). Decreto 1500 de 2018, por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2025). Identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en la Región Sur del Departamento de La Guajira. Documento técnico de soporte, versión del 28 de agosto de 2025.

Anexos

Anexo A. Matriz de trazabilidad

El anexo A relaciona, una a una, las afirmaciones de este documento con la fuente que las sostiene. Para cada afirmación consigna un código, el enunciado, el apartado y la página de este documento en que aparece, el nivel de soporte que le corresponde, la fuente y su ubicación exacta dentro de esa fuente.