

RESOLUCIÓN NÚMERO [Número de Resolución] DE 2026

([Fecha])

Por la cual se derogan la Resolución 000161 del 20 de junio de 2024 y la Resolución 000289 del 1 de septiembre de 2025, mediante las cuales se declararon y modificaron las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira, y se dictan otras disposiciones

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

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

CONSIDERANDO

I. FINALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y ESTÁNDAR EXIGIBLE AL INSTRUMENTO

Que el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, consagra en cabeza del Estado el deber de asegurar progresivamente el derecho humano a la alimentación adecuada, bajo un enfoque intercultural y territorial, así como de brindar especial protección a la producción y al acceso a los alimentos. La misma norma dispone que se dé prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, y a la infraestructura necesaria para garantizar la disponibilidad de alimentos.

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, otorga al campesinado la condición de sujeto de derechos y de especial protección constitucional, en razón de su relacionamiento particular con la tierra fundado en la producción de alimentos y en la garantía de la soberanía alimentaria, y ordena proteger sus dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental.

Que la especial protección constitucional que recae sobre la producción de alimentos no se satisface con la mera existencia formal de un instrumento de intervención, sino que demanda que la medida administrativa adoptada tenga capacidad material para identificar y proteger la realidad productiva sobre la que pretende incidir, se apoye en información técnica suficientemente cierta y verificable, haga posible reconstruir y verificar técnicamente el procedimiento de delimitación, y genere efectos territoriales coherentes y proporcionados frente al fin constitucional que se persigue.

Que esa exigencia se acentúa cuando la medida recae sobre un territorio en el que la garantía del derecho a la alimentación presenta una urgencia superior a la media nacional. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022, el departamento de La Guajira registró la mayor prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave del país, con 59,7 % frente al 28,1 % nacional. Precisamente por la magnitud de esa necesidad, el instrumento llamado a atenderla debe sustentarse en información suficiente, actualizada y verificable sobre las condiciones que determinan la producción de alimentos en la región.

Que, en consecuencia, la revisión de todo instrumento destinado a la protección de la producción de alimentos no constituye una facultad discrecional residual, sino que se erige como manifestación del deber estatal de verificar, de manera permanente, que las medidas empleadas para tal fin satisfagan un juicio estricto de idoneidad, necesidad y proporcionalidad; que su fundamento técnico guarde correspondencia cierta con la realidad territorial y productiva sobre la que pretende incidir; y que la intensidad de sus efectos jurídicos resulte razonablemente proporcional al grado de certeza y solidez de los elementos técnicos que la sustentan. Lo contrario comportaría mantener en el ordenamiento jurídico instrumentos cuya vigencia formal no encuentra respaldo suficiente

en su idoneidad material, en abierta contradicción con los principios que gobiernan la función administrativa.

Que el artículo 209 de la Constitución Política somete la función administrativa a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. A su vez, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las decisiones discrecionales deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcionales a los hechos que les sirven de causa.

Que el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, incorporó en el nivel 2 de las determinantes de ordenamiento territorial las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos - APPA declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA.

Que el párrafo 1 del mismo artículo dispone que las determinantes de ordenamiento territorial deben contar con información documental técnica, jurídica y geoespacial, ser delimitadas geográficamente, incorporar la correspondiente zonificación y restricciones de uso, y que el Sistema de Administración del Territorio será la base para el desarrollo, actualización y disposición de dicha información, en coordinación con los entes territoriales.

Que, tratándose de instrumentos de carácter general dirigidos a realizar fines constitucionalmente imperativos, la autoridad competente conserva, dentro del marco constitucional y legal, la facultad de revisar su mérito, conveniencia, eficacia e idoneidad y, cuando una evaluación integral concluya que han dejado de constituir una respuesta adecuada, necesaria o proporcionada para la satisfacción del interés público, podrá modificarlos o derogarlos mediante un acto de igual naturaleza y jerarquía.

Que la derogatoria de un acto administrativo general opera hacia el futuro y se funda en un juicio actual de mérito, idoneidad, conveniencia y proporcionalidad, sin perjuicio del control de legalidad que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

II. ANTECEDENTES DE LAS APPA DECLARADAS EN LA REGIÓN SUR DE LA GUAJIRA Y ALCANCE DE LA REVISIÓN

Que, mediante la Resolución 000161 del 20 de junio de 2024, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declaró como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, en calidad de determinante de ordenamiento territorial de nivel 2, 79.961,88 hectáreas localizadas en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas, de las cuales 34.263,71 hectáreas, equivalentes al 42,85 %, quedaron con uso condicionado al interior de la frontera agrícola de acuerdo con la zonificación ambiental. El artículo 3 de dicho acto fijó la zonificación y el régimen de usos, con las categorías de usos principales, compatibles, restringidos y prohibidos, y el párrafo 2 de su artículo 1 excluyó al municipio de Hatonuevo por haber arrojado el ejercicio un resultado de cero hectáreas.

Que, mediante la Resolución 000289 del 1 de septiembre de 2025, este Ministerio modificó parcialmente los artículos 1, 2 y 3 de la Resolución 000161 de 2024, ajustó el área declarada a 79.782,15 hectáreas, incorporó al municipio de Hatonuevo en la tabla del artículo 2 con cero hectáreas y sustituyó íntegramente el artículo 3, que contenía la zonificación y el régimen de usos, por un artículo relativo a la 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.

Que ambos actos conforman una unidad normativa inescindible, comoquiera que la Resolución 000289 de 2025 no creó una declaratoria autónoma sino que modificó la anterior y dispuso expresamente, en su artículo 5, que los demás artículos de la Resolución 000161 de 2024 mantienen su vigencia y contenido.

Que la región sur de La Guajira constituyó el primer ámbito del país en el que se surtió completamente el procedimiento de identificación y declaratoria de APPA previsto en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, razón por la cual su soporte técnico ha operado de

hecho como referencia metodológica de los procesos posteriores, circunstancia que acentúa la relevancia institucional de verificar la suficiencia y consistencia de dicho soporte.

Que, en virtud de las atribuciones conferidas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por los artículos 208 de la Constitución Política; 58 y 59 de la Ley 489 de 1998 y los numerales 2, 3 y 25 del artículo 6 del Decreto 1985 de 2013, corresponde a esta autoridad dirigir la política del sector, ejercer las funciones de regulación que le atribuye el ordenamiento jurídico y expedir los actos administrativos generales necesarios para el cumplimiento de sus competencias. Tales atribuciones comprenden la potestad de revisar, modificar o derogar los actos generales que haya expedido cuando una evaluación debidamente motivada evidencie que su permanencia no resulta adecuada para la realización del interés público y de las finalidades constitucionales y legales que justificaron su adopción, en ejercicio del deber de evaluación de sus propios actos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural validó el documento emitido por la UPR la revisión integral consignada en el 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”, junto con sus anexos técnicos, cartográficos y su matriz de trazabilidad.

Que la revisión comprendió las dos resoluciones, los documentos técnicos de soporte, los anexos de fuentes, las matrices de calificación, las actas de las mesas técnicas, las comunicaciones institucionales y las capas cartográficas correspondientes al proceso. Su método distinguió entre información tomada directamente del expediente, mediciones geoespaciales verificables y fuentes normativas o técnicas externas, e identificó expresamente las limitaciones de cada comprobación, dejando constancia una a una en la matriz de trazabilidad.

Que, por la naturaleza de las APPA como determinantes de superior jerarquía y por su incidencia directa sobre la planificación municipal y la reglamentación de los usos del suelo, el análisis examinó si los elementos técnicos disponibles permiten comprender, reconstruir y verificar de manera suficiente cómo se obtuvo la delimitación, cuál fue el fundamento de las reglas de uso adoptadas, qué tan representativa resulta la configuración final frente a la realidad territorial y productiva de los municipios y si las coordinaciones institucionales que el propio expediente registró como necesarias fueron efectivamente surtidas.

III. ASPECTOS ESTRUCTURALES IDENTIFICADOS EN LA REVISIÓN TÉCNICA

3.1. Escala cartográfica y precisión del límite declarado

Que el documento técnico que sustenta la declaratoria describe la cartografía resultante como multiescalar, por provenir sus insumos de escalas comprendidas entre 1:10.000 y 1:500.000, sin declarar la escala del producto final. La distancia entre los extremos de ese rango no es marginal, pues 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.

Que la matriz de calificación ambiental de la frontera agrícola incorpora una advertencia expresa de la autoridad ambiental regional, según la cual, por la escala 1:100.000 del mapa de zonificación de manejo del Distrito de Conservación de Suelos de la Serranía de Perijá, es posible que predios con sistemas productivos preexistentes queden en zonas de preservación, y que corregir esa indeterminación exige visitas y estudios técnicos prediales. Esa misma zonificación fue la que determinó la superficie que ingresó al ámbito declarado.

Que el acta de la mesa técnica celebrada con la Corporación Autónoma Regional de La Guajira los días 11, 12 y 13 de marzo de 2024 registra la existencia de información de coberturas a escala 1:25.000, generada para la actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Ranchería y utilizable para la actualización de la frontera agrícola, y consigna en su tabla de compromisos el envío de esa información con fecha límite del 21 de marzo de 2024. Revisado el expediente administrativo, no obra en él constancia alguna de la entrega formal de dicha información, ni comunicación de remisión, ni acta posterior que dé cuenta del cumplimiento de ese compromiso, y la expresión 1:25.000 no aparece en ninguna de las páginas del documento técnico de soporte. La declaratoria se expidió tres meses después de la fecha límite pactada.

Que lo anterior debe leerse en concordancia con el parágrafo 2 del artículo 8 de la Resolución 261 de 2018, conforme al cual la identificación de la frontera agrícola no aplica para análisis prediales, siendo que la incorporación de la determinante a los instrumentos municipales de ordenamiento territorial opera, en la práctica, sobre predios.

Que esa incertidumbre no resulta subsanable mediante la visualización del producto a una escala de mayor detalle, pues la “Metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola en Colombia, escala 1:100.000, actualización con enfoque de derechos, UPRA 2026”, adoptada por este Ministerio mediante el artículo 1 de la Resolución 000259 del 31 de julio de 2026, señala que la escala de visualización o consulta del producto final no aumenta la precisión espacial de los insumos de origen.

3.2. Composición geométrica de la capa que materializa la determinante

Que la capa entregada al Ministerio, unida geométricamente y descompuesta en partes disjuntas, está integrada por 1.289 partes que suman 79.803,91 hectáreas, de las cuales 388 miden 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.

Que ni el documento técnico ni el registro de geoprocesos de la capa dan cuenta de una unidad mínima cartografiada declarada o de una operación de depuración aplicada, control de calidad ordinario en la producción de cartografía temática destinada a soportar decisiones de ordenamiento territorial.

Que el hallazgo no recae sobre la superficie declarada, pues retirar todas las partes menores de 1,56 hectáreas modificaría el área en 181 hectáreas, esto es el 0,23 %, sino sobre los objetos que los municipios están obligados a incorporar a sus instrumentos de ordenamiento, comoquiera que esas partes constituyen el 84,71 % de los polígonos que componen la determinante.

3.3. Ejecución de las exclusiones que el propio soporte técnico calificó de necesarias

Que la conclusión 8 del capítulo 8 del documento técnico de la declaratoria consigna que la falta de cartografía actualizada suministrada por los municipios no permitió establecer algunos polígonos y enumera las áreas que es necesario excluir, entre ellas los equipamientos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios, las áreas destinadas a seguridad nacional, los suelos de expansión urbana, los centros poblados, el suelo suburbano y las áreas de vivienda campestre de ocho de los nueve municipios.

Que la verificación contra la cartografía de referencia institucional establece que al menos 65,25 hectáreas del ámbito declarado recaen sobre once centros poblados, seis de ellos cabeceras municipales, entre las cuales las de Fonseca, Villanueva, San Juan del Cesar, La Jagua del Pilar, El Molino y Distracción. Dicha cifra constituye un valor mínimo, precisamente porque no pudo contrastarse contra los perímetros urbanos, suelos de expansión, suelos suburbanos y áreas de vivienda campestre de los instrumentos de ordenamiento territorial, que es la información que el propio documento declara no haber obtenido.

Que la exclusión de la infraestructura de seguridad nacional, referida al Batallón Juan José Rondón localizado en el municipio de Distracción, fue remitida por el documento técnico al acto administrativo de declaratoria, sin que ninguna de las dos resoluciones contenga mención o exclusión alguna sobre el particular.

Que, en consecuencia, las exclusiones que el propio soporte técnico calificó de necesarias no se encuentran ejecutadas ni en la capa cartográfica ni en los actos administrativos, de modo que la determinante produce efectos sobre suelos cuya sustracción fue expresamente prevista.

3.4. Concurrencia de actividades extractivas sobre el ámbito declarado

Que el documento técnico identifica cincuenta títulos mineros con un traslape de 32.326,53 hectáreas sobre el área declarada. No obstante, la proporción publicada, 32,33 %, no corresponde a las propias cifras del documento, que arrojan 40,43 % del ámbito declarado,

de modo que el traslape se subestima en ocho puntos porcentuales. Efectuado el cálculo municipal, que el documento no realiza, resulta que en Barrancas y Fonseca la práctica totalidad del ámbito declarado se encuentra cubierta por títulos mineros, con 98,77 % y 96,12 % respectivamente.

Que el componente de hidrocarburos, anunciado en el título del numeral 8.3.1.1 del documento técnico, no fue incorporado a su versión definitiva, pese a que la caracterización correspondiente 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 % 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, con una distribución municipal que alcanza la totalidad del ámbito en Distracción y Fonseca y supera el 95 % en San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva y Barrancas.

Que el propio documento técnico sostiene afirmaciones no concordantes sobre las consecuencias de esa concurrencia, pues en su conclusión 7 indica que en los municipios donde se identifica actividad minera con títulos vigentes se determina la posibilidad de desarrollar dichas actividades en las APPA, mientras que en 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 esos municipios las condiciones no son propicias para la coexistencia de la agricultura.

3.5. Zonificación ambiental, régimen de usos y determinantes de nivel 1

Que el 42,85 % del ámbito declarado, esto es 34.189,96 hectáreas, quedó supeditado a las disposiciones de la autoridad ambiental por corresponder a áreas condicionadas de la frontera agrícola, condición que en Barrancas, Fonseca y Distracción es prácticamente total. En esa fracción, el régimen aplicable a las actividades agropecuarias no lo fija la determinante de nivel 2 sino la zonificación de la figura ambiental y su plan de manejo, y el propio documento técnico 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, con lo cual el contenido de la determinante queda diferido a actos futuros de otra autoridad.

Que la matriz de calificación ambiental consigna, en hojas separadas por figura, el concepto de la entidad y el de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, y que en todas las zonas habilitadas los dos difieren en su formulación, pues 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 obra una sola zona en la que la autoridad ambiental haya conceptuado favorablemente sin condición, y esa condición no se conservó en el acta de la mesa técnica, que resume el resultado como habilitada para ingresar a APPA, ni en el documento técnico, ni en el acto administrativo.

Que, en particular, el régimen de usos de la Reserva Forestal Protectora Manantial de Cañaverales consta en el Acuerdo 8 del 31 de mayo de 2018, cuyo artículo 5 define el uso agropecuario como prohibido para las cuatro zonas de la figura, y que dos de esas zonas, con 173,1 y 24,87 hectáreas, fueron habilitadas para el ámbito declarado con fundamento en una ficha técnica del determinante, sin que documento alguno del expediente motive la prelación de esa ficha frente al acuerdo que adopta el plan de manejo.

Que la superficie declarada como condicionada tampoco resulta reproducible a partir del anexo que documenta su calificación, comoquiera que en la hoja del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca 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; las de otra figura reproducen los valores de una tercera; y en diecisiete de cuarenta y cinco filas la columna que decide el ingreso no expresa una decisión. No se afirma que la cifra sea incorrecta, sino que no puede ser reproducida por un tercero a partir del expediente.

Que, adicionalmente, el régimen de usos dejó de constar en el acto administrativo, pues el artículo 3 de la Resolución 000161 de 2024, que contenía la zonificación y las cuatro categorías de uso, incluida la de usos prohibidos integrada por minería, comercio e industria, fue sustituido íntegramente por la Resolución 000289 de 2025. En consecuencia,

la restricción, que constituye el contenido sustantivo de una determinante de superior jerarquía, quedó alojada en un documento técnico susceptible de modificación sin acto administrativo, con tres categorías y sin usos prohibidos, lo que compromete la certeza, la publicidad y la oponibilidad de la regla que los municipios y los particulares están obligados a observar.

3.6. Estabilidad del acto y disponibilidad de la delimitación vigente

Que la extensión declarada varió en 179,73 hectáreas entre los dos actos, y que el acto modificador atribuye el ajuste a la actualización de la cartografía oficial de límites municipales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi correspondiente al año 2024, que incorpora una nueva proyección geográfica, enunciado que reúne dos operaciones distintas sin que documento alguno del expediente reparta la variación entre ellas.

Que la verificación establece que el cambio de sistema de referencia explica 158,04 hectáreas, con efecto uniforme sobre los ocho municipios, entre el 0,19 % y el 0,21 % y siempre en el mismo sentido, como corresponde a una reproyección; y que las 21,76 hectáreas restantes no se explican por esa operación, pues comparadas municipio a municipio las diferencias presentan ambos signos y alcanzan hasta 32,61 hectáreas, comportamiento propio de un recorte con una capa de límites distinta.

Que ese recorte no es verificable por un tercero, comoquiera que el expediente no contiene la capa vectorial correspondiente a las 79.782,15 hectáreas declaradas y que en el directorio de servicios del sistema de información institucional no se encuentra publicado servicio alguno correspondiente a áreas o zonas de protección para la producción de alimentos. En consecuencia, el límite que los municipios están obligados a incorporar a sus planes de ordenamiento territorial no se encuentra disponible en formato vectorial, situación que no satisface la exigencia del parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 sobre disposición de la información geoespacial de las determinantes.

3.7. Trazabilidad de la coordinación interinstitucional y componente étnico

Que el expediente registra tres comunicaciones dirigidas al Ministerio del Interior en 2023: la del 25 de septiembre, radicada bajo el número 2023-420-019212-1, mediante la cual el entonces 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, manifestando expresamente que se había identificado un traslape con una franja correspondiente al territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la Línea Negra; la del 2 de octubre, a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, solicitando concepto técnico jurídico sobre el nivel de vinculación de las autoridades étnicas y el listado de comunidades presentes en los nueve municipios; y la del 11 de octubre, a la Viceministra para el Diálogo Social, sobre el nivel de participación de las organizaciones étnicas. Las dos últimas consignan 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 a las organizaciones étnicas como tales, en los municipios en cuestión.

Que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa atendió esa solicitud y, mediante oficio de respuesta, señaló que conforme a la normatividad y 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, dado el 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, así como el envío de información clara, precisa y completa para dar inicio al procedimiento de determinación.

Que 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 de la consulta previa 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 que existiera pronunciamiento de la autoridad competente.

Que, en ausencia de ese pronunciamiento, la motivación de la decisión se expresó de cuatro maneras sucesivas y no equivalentes entre sí a lo largo del proceso: en las actas de socialización de septiembre de 2023, que el territorio se excluía por precaución mientras se solicitaba concepto al Ministerio del Interior; en los considerandos de la Resolución 000161 de 2024, que esas áreas surtirían el correspondiente procedimiento de participación con las comunidades étnicas por ser necesario establecer una ruta diferencial; en la respuesta a una petición de julio de 2024, que no se realizó la consulta previa porque dentro del análisis de las áreas declaradas no se encuentra presencia de comunidades étnicas; y en la respuesta a los comentarios de consulta pública de 2025, que la declaratoria no configura una afectación directa que active el derecho fundamental a la consulta previa.

Que, en cuanto a la coordinación con la autoridad ambiental regional, el acta de la mesa técnica de los días 11, 12 y 13 de marzo de 2024, suscrita por la Corporación Autónoma Regional de La Guajira y por la entidad, registra como compromiso programar una reunión, una vez se tuviera la propuesta de delimitación final, para la revisión del acto administrativo que declara las áreas, con fecha límite del 12 de abril de 2024; que la última acta que obra en el expediente es la del 13 de marzo de 2024 y que la declaratoria se expidió el 20 de junio siguiente, sin que conste el cumplimiento de ese compromiso.

Que el anexo de determinantes ambientales del acto modificatorio de 2025 está integrado por una sola pieza, mientras que el anexo equivalente de 2024 contenía cuatro actas y la matriz de calificación ambiental, de modo que la trazabilidad documental de la coordinación disminuyó entre uno y otro acto.

Que la determinación sobre la presencia de comunidades étnicas y sobre la procedencia de la consulta previa corresponde al Ministerio del Interior por conducto de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, y no puede sustituirse por la valoración propia de la administración ni suplirse mediante un ejercicio cartográfico. Que ese pronunciamiento resultaba necesario fue la posición que la propia entidad adoptó al remitir las tres comunicaciones de 2023 y al hacer constar que el territorio se excluía por precaución mientras se obtenía el concepto. La declaratoria se expidió sin que ese presupuesto se hubiera satisfecho. La sustracción del territorio ancestral y de los resguardos no lo suple: recae únicamente sobre esas dos capas, no comprendió territorio alguno de comunidades negras pese a que el propio documento técnico registra área titulada y solicitudes de titulación colectiva en municipios declarados, y opera sobre un producto cuya escala y depuración, según los literales a) y b), impiden precisar en el nivel predial dónde termina el ámbito declarado.

Que no es posible afirmar que la declaratoria haya recaído sobre territorios étnicos ni que se hubiera configurado afectación directa, pues ello corresponde a la autoridad competente. 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. Una determinante de superior jerarquía no puede descansar sobre una cuestión que su propio expediente deja abierta, circunstancia que sustenta de manera autónoma la conveniencia de retirar las declaratorias y reencauzar el ejercicio por la ruta étnica diferencial anunciada en la Resolución 000161 de 2024.

3.8. Condiciones hídricas y de adecuación de tierras del territorio

Que el sur de La Guajira presenta condiciones en las que el agua, y no únicamente el suelo, constituye el factor determinante de la producción de alimentos, y que el propio documento técnico de la declaratoria advierte que el departamento está altamente expuesto a las sequías; que la estimación de oferta hídrica se construyó a partir del Estudio Nacional del Agua 2022, cuyo alcance es nacional y puede no reflejar condiciones locales específicas, reflejando la oferta natural esperada sin contemplar los usos actuales en la cuenca; que la capacidad del embalse El Cercado ha visto una reducción cercana a diez hectómetros cúbicos; y que los distritos de riego Ranchería y San Juan del Cesar no se encuentran en operación completa.

Que ese mismo documento consigna que la información sobre desabastecimiento del recurso hídrico debe incorporarse a la planificación de las APPA, reconociendo con ello que no fue incorporada al ejercicio que sustentó la declaratoria.

Que el soporte técnico reconoce, además, tres limitaciones concurrentes: que los distritos de adecuación de tierras existentes en la provincia no pudieron incorporarse como criterio de identificación por no contar 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; que la zonificación empleada del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Ranchería corresponde a la adoptada mediante el Acuerdo 004 del 29 de julio de 2011, encontrándose la cuenca en proceso de actualización que incluye fase de consulta previa, y que el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca de los ríos Chiraimo y Manaure, con jurisdicción en La Jagua del Pilar y Urumita, deberá tenerse en cuenta en articulación conjunta entre las corporaciones competentes; y que la información del Plan General de Ordenación Forestal no fue suficiente para identificar las zonificaciones de uso definidas, por no contar la autoridad ambiental con la reglamentación de usos y actividades de las unidades de ordenación forestal que confluyen en la región.

Que, en consecuencia, uno de los criterios previstos para la identificación de las APPA no operó por ausencia de información geográfica, y los insumos hídricos y de ordenación forestal que determinan la aptitud real del territorio fueron diferidos a ejercicios posteriores, circunstancia de particular relevancia en un departamento expuesto a la sequía y a procesos de degradación del suelo, en los términos de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, aprobada mediante la Ley 461 de 1998.

3.9. Armonización con la infraestructura energética y con las determinantes ambientales regionales

Que el documento técnico de la declaratoria relaciona ocho proyectos de energías alternativas de fuente solar y eólica localizados en los municipios de El Molino, Fonseca y San Juan del Cesar, e incorpora la infraestructura de redes de distribución eléctrica de circuitos de niveles 2, 3 y 4 suministrada por el operador de red; que la relación de los ocho proyectos proviene de un plan de desarrollo y se presenta como listado de nombres y promotores, sin localización georreferenciada ni contraste con el ámbito declarado; y que no obra en el expediente medición alguna del traslape entre la determinante y las áreas destinadas a proyectos de generación o a infraestructura de transmisión.

Que la Resolución 000161 de 2024 clasificó la industria y la minería como usos prohibidos sin pronunciarse expresamente sobre la infraestructura de generación y transmisión de energía, y que la Resolución 000289 de 2025 retiró el régimen de usos del acto administrativo y trasladó los lineamientos sobre minería, infraestructura vial, servicios públicos y energía al numeral 10.10 del documento técnico de soporte, de modo que la regla que define si un proyecto de esa naturaleza puede desarrollarse dentro de la determinante no consta en el acto administrativo que la declara.

Que el propio documento técnico difiere a mesas técnicas posteriores la armonización del ámbito declarado con las determinantes ambientales regionales compiladas por la Corporación Autónoma Regional de La Guajira mediante la Resolución 3337 de 2019, así como con las zonas de reserva con potencial y las áreas de reserva estratégica minera, sin fijar plazo ni responsable, con lo cual la coordinación exigida por el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 quedó pendiente al momento de la declaratoria.

IV. EVALUACIÓN INTEGRAL DE LOS RESULTADOS TÉCNICOS Y SU INCIDENCIA JURÍDICA

Que, examinados en conjunto, los aspectos precedentes no corresponden a asuntos formales susceptibles de una corrección puntual, pues sus efectos se proyectan sobre elementos estructurales del instrumento, a saber: la información territorial utilizada como punto de partida, la precisión y disponibilidad del límite, la posibilidad de reconstruir y verificar técnicamente el procedimiento de delimitación, la sede normativa y la coherencia del régimen de usos, la representación de las condiciones hídricas y productivas del territorio y la trazabilidad de las coordinaciones institucionales que el propio expediente registró como necesarias.

Que dichos aspectos recaen, además, sobre fases sucesivas de un mismo proceso, de modo que su efecto se acumula sobre el mismo producto: la delimitación que constituye la determinante y que los municipios están obligados a incorporar a sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Que, en esas condiciones, la delimitación declarada, en su configuración actual, no resulta idónea para identificar y proteger de manera suficientemente cierta las áreas que responden al propósito constitucional de garantizar la producción de alimentos en la región sur del departamento de La Guajira.

Que, en esas condiciones, la delimitación declarada, en su configuración actual, no supera el juicio de idoneidad que resulta exigible a toda determinante de ordenamiento territorial, por cuanto carece de la aptitud material suficiente para identificar y proteger, con la certeza técnica requerida, las áreas efectivamente llamadas a realizar el propósito constitucional de garantizar la producción de alimentos en la región sur del departamento de La Guajira. La idoneidad, en tanto primer presupuesto del test de proporcionalidad, no se satisface con la mera aptitud formal del instrumento para perseguir un fin constitucionalmente legítimo, sino que exige una correspondencia verificable entre el medio empleado y la realidad territorial y productiva sobre la que se pretende incidir; correspondencia que, en el caso analizado, no logra acreditarse.

Que dicha falta de idoneidad adquiere una relevancia jurídica cualificada en atención a la naturaleza y a los efectos propios de las APPA, las cuales, al constituir determinantes de ordenamiento territorial de obligatorio acatamiento, condicionan de manera directa e ineludible la planificación municipal y la reglamentación de los usos del suelo. Tratándose de una intervención estatal de esa entidad e intensidad, el estándar de control aplicable no puede ser laxo: exige un fundamento técnico coherente, verificable y estrictamente proporcional a la magnitud de las consecuencias jurídicas que de él se derivan, en consonancia con el juicio estricto de proporcionalidad que gobierna las medidas administrativas de mayor incidencia sobre derechos, competencias y autonomías territoriales constitucionalmente protegidas

Que la efectividad de los derechos fundamentales no se agota en la simple expedición o permanencia formal de los instrumentos administrativos concebidos para su protección, sino que su carácter exigible obliga a las autoridades a adoptar y sostener medidas que, fundadas en información suficiente, verificable y actualizada, resulten materialmente aptas para realizar el contenido protegido del derecho y respondan a las circunstancias territoriales y poblacionales sobre las que despliegan sus efectos.

Que la pacífica jurisprudencia constitucional ha señalado que el mandato de progresividad impone ampliar de forma gradual la cobertura y el grado de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, al tiempo que proscribe la adopción de medidas regresivas; ha precisado, igualmente, que la protección de los contenidos mínimos o esenciales de tales derechos no se agota en su declaración normativa, en tanto compromete obligaciones estatales de garantía cuyo cumplimiento debe ser real y efectivo, razón por la cual la valoración de las medidas estatales debe centrarse en su idoneidad efectiva para asegurar el derecho comprometido, y no limitarse a constatar su subsistencia formal.

Que, siendo ello así, la especial protección constitucional de la producción de alimentos y la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación no imponen la conservación

de una configuración administrativa determinada cuando una revisión integral, técnica y debidamente motivada pone de presente limitaciones estructurales que menguan su capacidad para identificar las áreas objeto de protección, representar la realidad territorial y productiva, o fijar cargas territoriales coherentes y verificables. En ese escenario, insistir en la vigencia del instrumento pese a la insuficiencia acreditada de sus presupuestos técnicos equivaldría a prolongar una intervención incapaz de realizar de manera eficaz la finalidad constitucional y legal que motivó su adopción.

Que la derogatoria de un instrumento general en estas condiciones no supone renunciar al deber de proteger la producción de alimentos ni desatender el derecho humano a la alimentación, sino asegurar que las actuaciones administrativas destinadas a realizar tales mandatos se sustenten en criterios técnicamente reproducibles, guarden una relación razonable con la realidad territorial y productiva y sean idóneas, necesarias y proporcionadas para alcanzar una protección material y efectiva.

V. COMPONENTE ÉTNICO Y CONSULTA PREVIA

Que, conforme al Decreto 2353 de 2019, corresponde a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa respecto de proyectos, obras, actividades y medidas administrativas o legislativas, así como adelantar los procesos consultivos a que haya lugar; competencia que, según lo previsto en esa misma disposición y en las Directivas Presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020, no se activa de oficio sino a solicitud del ejecutor de la medida, sobre quien recae el deber de elevarla cuando estime que la medida puede llegar a afectar directamente a comunidades étnicas. Dicha determinación no puede ser sustituida por la valoración propia de la entidad que proyecta la medida ni suplirse mediante un ejercicio cartográfico.

Que, en virtud del deber de debida diligencia y de prevención del daño antijurídico, la autoridad que pretenda expedir una medida administrativa debe examinar su articulado y establecer si con ella puede llegar a afectar a comunidades étnicas, y que en caso afirmativo o de duda debe presentar la solicitud de determinación de procedencia y oportunidad ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, acompañada del proyecto normativo en versión definitiva, de sus documentos anexos y del Anexo 1 debidamente diligenciado, para que esa autoridad emita el concepto de procedencia correspondiente.

Que, en el presente caso, la propia entidad estimó que la medida podía afectar a comunidades étnicas y elevó la solicitud correspondiente el 25 de septiembre de 2023, dejando constancia expresa del traslape con el territorio ancestral de la Línea Negra; que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa respondió requiriendo el Anexo 1 y la información completa para adelantar el estudio de afectación directa; y que ese requerimiento no fue atendido, de modo que la declaratoria y su modificación se expidieron sin el concepto de procedencia que la propia administración había activado y que la autoridad competente condicionó a la entrega de esa información.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-123 de 2018, fijó la afectación directa como criterio determinante de la procedencia de la consulta previa, y que ese examen corresponde adelantarlos a la autoridad nacional competente y no a la entidad ejecutora, razón por la cual la ausencia del concepto de procedencia impide tener por descartada la afectación directa respecto de las Resoluciones 000161 de 2024 y 000289 de 2025.

Que la sustracción cartográfica del territorio ancestral y de los resguardos, ejecutada al final de la cadena de procesamiento y que en el municipio de Hatonuevo condujo a un resultado de cero hectáreas, no equivale a dicho pronunciamiento ni permite darlo por innecesario, comoquiera que recae únicamente sobre esas dos capas, no comprendió territorio alguno de comunidades negras y opera sobre un producto cuyas condiciones de escala y depuración, descritas en los numerales 3.1 y 3.2 del presente acto, impiden precisar en el nivel predial dónde termina el ámbito declarado y dónde comienza el territorio sustraído.

Que este acto no formula juicio sobre la validez originaria de las resoluciones derogadas ni declara la configuración de un vicio, asunto cuya definición corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; lo que el expediente permite establecer es que la administración no cuenta con el concepto de procedencia que ella misma solicitó, que el

requerimiento formulado por la autoridad competente para emitirlo no fue atendido, y que en ausencia de ese pronunciamiento la decisión se sostuvo en cuatro motivaciones sucesivas y no equivalentes entre sí. Tratándose del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incorporado mediante la Ley 21 de 1991 e integrante del bloque de constitucionalidad, esa circunstancia expone las declaratorias a un riesgo cierto de controversia judicial sobre su validez y sustenta de manera autónoma la conveniencia de retirarlas del ordenamiento.

Que la presente decisión no requiere, en sí misma, el agotamiento de un proceso de consulta previa, comoquiera que no impone medidas, restricciones ni intervenciones sobre los territorios de las comunidades étnicas, sino que retira del ordenamiento una determinante cuyo ámbito excluyó expresamente el territorio ancestral y los resguardos indígenas, de modo que no se configura una afectación directa, específica y diferenciada en los términos de la jurisprudencia constitucional; ello sin perjuicio del deber de comunicar la decisión al Ministerio del Interior, a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y a las autoridades étnicas de la región, y de que cualquier nuevo proceso de identificación y declaratoria de APPA en la región deberá iniciarse con la solicitud de determinación de procedencia y oportunidad ante esa Dirección, acompañada del proyecto normativo definitivo, de la memoria justificativa y del Anexo 1 debidamente diligenciado.

Que la Corte Constitucional, en el Auto 004 de 2009 proferido en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, constató el riesgo de exterminio físico y cultural de diversos pueblos indígenas, entre ellos los de la Sierra Nevada de Santa Marta y el pueblo Wayúu, y que la Sentencia T-302 de 2017 declaró el estado de cosas inconstitucional respecto del goce efectivo de los derechos a la alimentación, al agua potable y a la salud de las niñas y niños del pueblo Wayúu en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia. Si bien esa declaratoria no comprende los municipios de la región sur objeto del presente acto, constituye un referente obligado de contexto departamental que impone a las autoridades del sector un estándar reforzado de diligencia en el diseño de los instrumentos destinados a garantizar el derecho a la alimentación en La Guajira, estándar que refuerza la decisión de retirar un instrumento cuya delimitación no puede ser reproducida ni conocida con la precisión que exige su aplicación.

VI. AUTONOMÍA TERRITORIAL, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Que los artículos 287 y 311 de la Constitución Política reconocen la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses y atribuyen a los municipios la función de ordenar el desarrollo de su territorio, mientras que el numeral 7 del artículo 313 superior confiere a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo; y que el artículo 288 constitucional dispone que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Que estos mandatos son desarrollados por los numerales 1 a 3 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, conforme a los cuales la Nación y las entidades territoriales deben ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, desarrollar acciones conjuntas cuando concorra un objeto común y respetar la autonomía de las autoridades territoriales; y que, en el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 exigen a las autoridades administrativas coordinar y concertar sus actuaciones con las demás instancias estatales competentes.

Que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la reglamentación de los usos del suelo constituye una función esencial de los concejos municipales, aunque no exclusiva ni absoluta, y que dicha competencia debe articularse con las atribuciones que la Constitución y la ley asignan a otros niveles de gobierno, destacando en particular la Sentencia C-138 de 2020 la relevancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la articulación entre decisiones nacionales y competencias territoriales sobre el uso del suelo.

Que, precisamente por la intensidad de los efectos de una determinante de superior jerarquía sobre la planificación local, cuanto mayor sea su incidencia sobre las competencias municipales, mayor debe ser la solidez de su soporte técnico, la claridad de sus efectos, la coordinación institucional y la participación que sostienen la decisión,

condiciones que, conforme a lo expuesto en los capítulos III y V del presente acto, no se encuentran acreditadas.

Que el artículo 1 del Decreto 381 de 2026 modificó los artículos 2.2.2.1.1.1, 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.1.3 del Decreto 1077 de 2015 y estableció parámetros específicos para la coordinación institucional en la adopción o modificación de las determinantes de ordenamiento territorial, entre ellos la articulación con autoridades territoriales, regionales y esquemas asociativos; la identificación de la incidencia de la determinante sobre otras determinantes, proyectos en desarrollo e instrumentos de planificación territorial; la definición, cuando resulte pertinente, de actividades o mecanismos de participación; y la elaboración de un informe que documente las actividades de coordinación, los acuerdos alcanzados y las discrepancias no resueltas.

Que, por consiguiente, la eventual adopción de una nueva delimitación en la región sur del departamento de La Guajira, por sus efectos vinculantes sobre el ordenamiento territorial, deberá estar precedida de los mecanismos de coordinación y participación que permitan a los municipios, a la autoridad ambiental regional, a las comunidades étnicas y a los actores sociales, campesinos, productivos y gremiales concernedos conocer oportunamente la información relevante, formular observaciones y aportar elementos sobre las condiciones territoriales que deban ser valoradas, en los términos del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, del artículo 32 de la Ley 489 de 1998 y del artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023.

VII. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ACTUACIONES JUDICIALES EN CURSO

Que desde la creación e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos se ha suscitado un debate público e institucional relevante sobre el alcance de esta determinante, la distribución constitucional de competencias en materia de ordenamiento del suelo rural y los efectos que una decisión nacional de superior jerarquía puede producir sobre la autonomía territorial, las actividades productivas, la seguridad jurídica y los procesos municipales de planificación.

Que dicho debate tiene expresión en el expediente D-16118, promovido contra el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en el cual, mediante auto de 19 de marzo de 2025, la magistrada sustanciadora admitió el cargo por presunta vulneración del principio de autonomía territorial derivado de los artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7 de la Constitución Política; y que, mediante el Auto 1411 de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional convocó audiencia pública para profundizar, entre otros aspectos, en el contenido, alcance, objetivos y procedimiento de constitución de las APPA, su relación con los instrumentos de ordenamiento territorial y sus efectos sobre los sectores vinculados al uso del suelo rural.

Que la admisión del cargo y la convocatoria de la audiencia no anticipan el sentido de la decisión que corresponde adoptar a la Corte Constitucional ni constituyen, por sí mismas, fundamento de la presente derogatoria, pero sí reflejan que la discusión sobre las APPA involucra las condiciones jurídicas, técnicas, procedimentales y territoriales bajo las cuales una autoridad nacional puede adoptar una determinante de ordenamiento territorial que incida en la reglamentación municipal del suelo.

Que, en el ámbito sectorial, territorial e institucional, durante la revisión se identificaron solicitudes, observaciones, pronunciamientos e intervenciones provenientes de autoridades municipales y departamentales, organismos de control, organizaciones gremiales, productivas, empresariales, campesinas, étnicas y de la sociedad civil, las cuales evidencian que la legitimidad, aplicación y eficacia práctica de una determinante de ordenamiento territorial dependen de que sus presupuestos técnicos sean comprensibles y verificables, sus efectos jurídicos sean previsibles y su adopción se desarrolle mediante mecanismos suficientes de coordinación y participación.

VIII. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS Y PROCEDENCIA DE LA DEROGATORIA

Que, para adoptar la presente decisión, este Ministerio evaluó la conservación de las dos resoluciones, su modificación parcial, la derogatoria individual de alguno de los actos y la derogatoria conjunta.

8.1. Conservación de los actos

Que la conservación de las dos resoluciones prolongaría los efectos vinculantes de una delimitación cuya configuración actual presenta las dificultades estructurales descritas, entre ellas la indisponibilidad de la capa vectorial correspondiente al área vigente, circunstancia que impide a los municipios incorporar con certeza el límite que están obligados a observar, y el alojamiento del régimen de usos en un documento técnico modificable sin acto administrativo.

Que esta alternativa mantendría una determinante de superior jerarquía mientras se adelantan actuaciones dirigidas a esclarecer o corregir los elementos que sustentan su delimitación y su regulación, respuesta que no resulta adecuada frente a la exigencia de que las restricciones y efectos obligatorios derivados de una determinante cuenten con fundamento técnico verificable, suficiente y proporcional a su incidencia territorial.

8.2. Modificación parcial

Que una modificación limitada a la geometría del polígono no resolvería las dificultades relativas a la escala de los insumos, a la ejecución de las exclusiones declaradas necesarias, a la reproducibilidad de la superficie condicionada, a la suficiencia de la información hídrica y de adecuación de tierras ni a la trazabilidad de las consultas institucionales; y que una modificación circunscrita al régimen de usos no corregiría las incertidumbres sobre la delimitación espacial ni su indisponibilidad en formato vectorial.

Que esa vía, además, ya fue empleada mediante la Resolución 000289 de 2025, sin que hubiese corregido los aspectos estructurales identificados y con el resultado de retirar del acto administrativo el régimen de usos, con lo cual la dificultad se acentuó, mas aún dejó a discreción de las autoridades territoriales aspectos que en la anterior resolución había determinado como usos prohibidos.

8.3. Derogatoria individual

Que la derogatoria únicamente de la Resolución 000289 de 2025 haría revivir la delimitación y el régimen de usos originales, afectados por las mismas dificultades técnicas y referidos, además, a un sistema de coordenadas y a unos límites municipales que el propio Ministerio consideró desactualizados; y que la derogatoria únicamente de la Resolución 000161 de 2024 dejaría subsistente un acto modificatorio carente de objeto, generando una situación de mayor incertidumbre jurídica.

8.4. Derogatoria conjunta

Que, por consiguiente, la derogatoria conjunta constituye la alternativa coherente con el carácter estructural de las dificultades identificadas y con la unidad normativa que conforman ambos actos.

Que la medida es idónea para alcanzar la finalidad perseguida, porque hace cesar hacia el futuro los efectos vinculantes de una determinante cuya configuración actual no permite establecer una correspondencia suficientemente sólida entre las restricciones que impone, la realidad territorial y productiva que representa y el objetivo de protección que persigue, ni permite a los destinatarios conocer con certeza el límite y las reglas que están obligados a observar.

Que la medida es necesaria, comoquiera que no existe una alternativa menos lesiva e igualmente eficaz: la conservación y la modificación parcial mantendrían vigentes los efectos obligatorios de la delimitación mientras se revisan sus componentes estructurales, y la derogatoria individual reviviría o dejaría en suspenso reglas afectadas por las mismas dificultades.

Que la medida es proporcionada en sentido estricto, pues los beneficios de hacer cesar los efectos de una determinante que no cuenta actualmente con una justificación técnica suficientemente estable, verificable y disponible superan la afectación derivada de retirar ese instrumento específico, tanto más cuanto que la decisión no desprotege el territorio: permanecen vigentes y aplicables las determinantes ambientales de nivel 1 compiladas por la Corporación Autónoma Regional de La Guajira mediante la Resolución 3337 de 2019, los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, los planes de manejo de las

figuras de conservación presentes en la región, la Ley 388 de 1997 y los planes de ordenamiento territorial municipales.

Que la derogatoria no suprime el deber constitucional de proteger la producción de alimentos ni elimina las competencias o los instrumentos generales de intervención estatal en esta materia y no deja el territorio desprovisto de las determinantes, normas e instrumentos nacionales, regionales y municipales que permanezcan vigentes y resulten aplicables al suelo rural, como el Decreto 545 de 2026, Ley 388 de 1997 determinantes ambientales de la CAR, POT, PBOT y EOT que se encuentren vigentes.

Que, consideradas en su conjunto, las dificultades identificadas impiden mantener razonablemente los efectos obligatorios de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos declaradas en la región sur del departamento de La Guajira.

Que, en cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y de las disposiciones sobre consulta pública contenidas en el Decreto 1081 de 2015, el proyecto de resolución, su memoria justificativa, el documento técnico de soporte y sus anexos fueron publicados en el Sistema Único de Consulta Pública entre el [xx] y el [xx] de 2026. Las observaciones recibidas fueron evaluadas y respondidas en el informe de observaciones y análisis de resultados de fecha [xx], incorporado al expediente y publicado conforme a lo previsto en el Decreto 1081 de 2015.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. DEROGATORIA. Derogar expresamente las siguientes resoluciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incluidos los documentos técnicos de soporte, anexos cartográficos, matrices y demás instrumentos que formen parte integral de cada una de ellas:

RESOLUCIÓN 000161 DEL 20 DE JUNIO DE 2024, “Por la cual se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”.

RESOLUCIÓN 000289 DEL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2025, “Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 161 del 20 de junio de 2024 que declaró las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”.

ARTÍCULO 2. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La derogatoria dispuesta en el artículo 1 de la presente resolución produce efectos a partir de la entrada en vigencia de este acto. En consecuencia, desde esa fecha las áreas declaradas mediante las resoluciones derogadas dejan de producir efectos como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y como determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2.

Las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de la presente resolución y que no hayan sido decididas de manera definitiva se resolverán con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente al momento de adoptar la decisión correspondiente. En ningún caso podrán sustentarse en las resoluciones derogadas como determinantes de ordenamiento territorial.

Los instrumentos de ordenamiento territorial, las actuaciones de formulación, revisión, modificación o ajuste de estos y los demás actos o procedimientos adelantados por las entidades territoriales continuarán rigiéndose por las normas aplicables y por las competencias de las autoridades que intervienen en cada caso. La presente derogatoria no modifica por sí misma los instrumentos de ordenamiento territorial ni los actos territoriales válidamente adoptados durante la vigencia de las resoluciones derogadas.

PARÁGRAFO. La presente disposición no comporta pronunciamiento sobre la validez originaria de las resoluciones derogadas, de los actos particulares adoptados durante su

vigencia ni de las situaciones jurídicas consolidadas, sin perjuicio de las competencias de las autoridades administrativas y judiciales respecto de los asuntos sometidos a su conocimiento.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA DE OTRAS DETERMINANTES Y NORMAS APLICABLES. La derogatoria dispuesta en la presente resolución no modifica ni afecta la vigencia y aplicación de las determinantes de ordenamiento territorial de nivel 1, en particular las determinantes ambientales compiladas por la Corporación Autónoma Regional de La Guajira mediante la Resolución 3337 de 2019, los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, los planes de manejo de las áreas protegidas y demás figuras de conservación presentes en el territorio, ni las normas ambientales, rurales, territoriales o urbanísticas que resulten aplicables en los municipios de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva.

Tampoco modifica la habilitación legal contenida en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, ni las competencias atribuidas por esa disposición a este Ministerio y a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA.

ARTÍCULO 4. ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN OFICIAL. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación de la presente resolución, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA y las dependencias competentes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuarán las actualizaciones necesarias en los sistemas de información, visores geográficos, capas cartográficas, documentos y demás medios oficiales de divulgación, con el fin de reflejar la derogatoria aquí dispuesta.

Desde la entrada en vigencia de la presente resolución y hasta que culmine la actualización prevista en el inciso anterior, cualquier capa cartográfica, visor o documento oficial que continúe mostrando las APPA derogadas deberá advertir de manera expresa y visible que dichas delimitaciones carecen de vigencia jurídica.

ARTÍCULO 5. COORDINACIÓN E INFORMACIÓN INSTITUCIONAL. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, adelantará las acciones de coordinación que resulten necesarias con los municipios de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, con la Gobernación de La Guajira, con la Corporación Autónoma Regional de La Guajira y con las demás entidades competentes, para facilitar la adecuada incorporación de los efectos de la presente decisión en los instrumentos, sistemas de información y actuaciones administrativas correspondientes.

ARTÍCULO 6. COMUNICACIONES. Comuníquese la presente resolución a los alcaldes de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva y a los respectivos concejos municipales; a la Gobernación de La Guajira; a la Corporación Autónoma Regional de La Guajira; a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA; al Ministerio del Interior y a su Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa; al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; al Ministerio de Minas y Energía; a la Agencia Nacional de Minería; a la Agencia Nacional de Hidrocarburos; a la Agencia Nacional de Tierras; al Instituto Geográfico Agustín Codazzi; al Departamento Nacional de Planeación; y a las demás entidades que administren, incorporen o utilicen información derivada de las resoluciones derogadas, conforme a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

PARÁGRAFO. Comuníquese igualmente la presente decisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, dentro del proceso de acción popular radicado bajo el número 25000-23-41-000-2026-01249-00, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.



PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C., a los xx días del mes XXX

INDALECIO DANGOND BAQUERO

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Jairo Alonso Mesa Guerra - Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

Revisó: Simón Díaz Granados - Oficina Asesora Jurídica

Revisó: José Leónidas Tobón Viceministro de desarrollo rural- Viceministro de Desarrollo Rural

Aprobó: José Leónidas Tobón Viceministro de desarrollo rural- Viceministro de Desarrollo Rural