

"Por la cual se modifican los artículos 3, 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018, mediante la cual se definió la Frontera Agrícola Nacional y se adoptó la metodología para la identificación general".

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 208 de la Constitución Política de 1991, los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, el artículo 4° de la Ley 1776 de 2016 y, los artículos 1°, 2°, 3° y 6° del Decreto 1985 de 2013, y

CONSIDERANDO:

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

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

Que el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 identifica que los métodos que pueden generar crisis alimentarias incluyen bloqueos, la privación de agua, la destrucción del sistema alimentario y la destrucción general de infraestructura civil, así: *"Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado".*

Que el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 04 de marzo de 2018, y ratificado por la República de Colombia mediante la Ley 2273 de 2022, declarada unánimemente como constitucional mediante sentencia C-359 de 2024, garantizando a la ciudadanía cuatro derechos imprescindibles: El acceso a la información, oportuna, comprensible y culturalmente apropiada, en igualdad de condiciones para los grupos más vulnerables; la participación ciudadana, que debe ser abierta, inclusiva desde etapas iniciales en procesos de toma de decisiones que puedan afectar el medio ambiente o la salud; el acceso a la justicia en materia ambiental frente a hechos que afecten al medio ambiente; la protección de las defensoras y defensores de

derechos humanos en asuntos ambientales, garantizando un entorno seguro y propicio en el que puedan promover y ejercer su labor sin amenazas, restricciones o inseguridades.

Que el principio rector de la gobernanza responsable 3B núm. sexto de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), señala que los Estados deben garantizar la participación, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de tomas de decisiones, antes de la adopción de estas.

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 001 de 2023, reconoce que el campesinado, como sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales, reconociendo su dimensión económica, social, política y ambiental.

Que el artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 001 de 2025, garantiza el derecho humano a la alimentación adecuada con un enfoque intercultural y territorial, estableciendo la protección especial de la producción y el acceso a alimentos y otorgando prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y campesinas, así como a las infraestructuras y adecuaciones necesarias para su disponibilidad en todo el territorio nacional.

Que el artículo 66 de la Constitución Política establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Que el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", modificó el artículo 10° de la Ley 388 de 1997, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial incluyó, dentro de las determinantes de ordenamiento territorial de nivel 2, las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y las zonas definidas en los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina, las cuales deben ser tenidas en cuenta en la planificación rural y en la interpretación de la frontera agrícola en territorios de páramo.

Que, según lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, mediante la cual se dictaron disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, y conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-300 de 2021, se encuentra habilitada la continuidad de las actividades agropecuarias de bajo impacto desarrolladas con anterioridad a la delimitación de páramos, reconociendo que el campesinado no es un agente de degradación ambiental, sino un actor con sentido de pertenencia, que coadyuva a la conservación y gestión sostenible de estos ecosistemas estratégicos.

Que la sentencia T-210 de 2025 reafirmó que los campesinos y trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional y ordenó a las autoridades interpretar el ordenamiento territorial y ambiental bajo criterios de eficacia y justicia que armonicen la protección de la naturaleza con la garantía de los derechos territoriales, la seguridad alimentaria, la identidad cultural y la permanencia en el territorio de las comunidades campesinas de alta montaña y páramo.

Que, en ese sentido, la Corte Constitucional estableció que *"el campesinado es un sujeto de especial protección constitucional que impacta en las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental de los territorios. Esto implica que en la garantía de sus derechos las autoridades consideren el particular relacionamiento que este tiene con la naturaleza, de modo que sea posible una comprensión según la cual el aprovechamiento de los recursos naturales no necesariamente conlleva prácticas de depredación. En ese orden, debe partirse de la concepción de que la población campesina es una aliada del Estado en la protección del medio ambiente pues la simbiosis entre la utilización de los bienes de la naturaleza y su cuidado es la mejor forma de garantizar la supervivencia de este grupo social en el campo."*

Que la Ley 101 de 1993, "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero", en el párrafo del artículo 1, reconoce la explotación forestal y la reforestación comercial como actividades esencialmente agrícolas, las cuales, desarrolladas bajo criterios de sostenibilidad, forman parte de la actividad agropecuaria protegida por el Estado en el marco de la frontera agrícola.

Que la Resolución 261 de 2018, por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general, establece en su artículo 5 que se "(...) permite incluir dentro de la frontera agrícola otros servicios y actividades compatibles con el desarrollo de actividades agropecuarias". Así mismo, en el párrafo 1, se dispone que "(...) las determinantes ambientales existentes de acuerdo con la ley deberán considerarse al interior de la Frontera Agrícola Nacional."

Que la Resolución 331 de 2024, "por la cual se adopta la Política Pública de Agroecología", reconoce las prácticas agroecológicas como herramientas clave para incrementar la productividad y la biodiversidad, reducir la dependencia de insumos externos y fortalecer la resiliencia de los sistemas productivos campesinos, siendo especialmente pertinentes para las comunidades de alta ladera y páramo en su papel de custodios de ecosistemas estratégicos.

Que el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, adoptado en el marco de la COP 15 del Convenio sobre Diversidad Biológica, reconoce el papel de los pueblos indígenas, comunidades locales y campesinado como custodios de la biodiversidad y socios en su conservación y uso sostenible, comprometiéndolo a los Estados a respetar y proteger sus conocimientos, innovaciones, valores y prácticas, así como a garantizar su participación efectiva en la gestión de los ecosistemas.

Que la armonización entre la protección ambiental y la garantía de los derechos territoriales campesinos ha sido reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia C-300 de 2021, que reconoce que el campesinado "no es un depredador ecológico" sino un actor que coadyuva a la conservación, y en la sentencia T-210 de 2025, que ordena a las autoridades adoptar enfoques diferenciales en la interpretación de normas de ordenamiento territorial y ambiental, atendiendo el contexto socioeconómico, cultural y productivo de las comunidades de alta montaña y páramo.

Que, con la Resolución 000016 de enero de 2025, modificada por la Resolución 000086 del 9 de abril de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declaró el Año de la Reforma Agraria y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria con el objetivo de coordinar la concurrencia efectiva de planes y programas promoviendo el desarrollo de actividades encaminadas a garantizar, la protección, el respeto y la efectividad de los derechos de quienes desarrollan la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC).

Que, en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue publicado en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) entre el 26 de agosto de 2025 y el 10 de septiembre de 2025, junto con su memoria justificativa, recibió comentarios que han sido atendidos de forma motivada y oportuna.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. Modificar el artículo 3 de la Resolución 261 de 2018 así:

ARTÍCULO 3o. Reconocimiento de otras áreas en la Frontera Agrícola Nacional. Dentro de la Frontera Agrícola Nacional se reconocen además las siguientes áreas:

1. Áreas cuya categoría de manejo con régimen de uso o derivada de la zonificación ambiental, elaborada por las autoridades ambientales, permitan las actividades agropecuarias, entre otras, la explotación forestal o reforestación con fines comerciales y demás actividades esencialmente agrícolas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 101 de 1993.
2. Áreas que se encuentran en zonas de muy alta amenaza por movimientos en masa en las que se adopten medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo para el desarrollo de actividades humanas.
3. Áreas dedicadas a la pesca comercial en el ámbito continental e insular, de acuerdo con los requisitos para el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el ejercicio de las actividades pesqueras y acuícolas, definidos por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) o la normatividad vigente.
4. Áreas de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 64, 65 y 66 de la Constitución Política, se protegerán y priorizarán las actividades agroalimentarias las cuales no podrán ser objeto de limitación distinta a la establecida por la ley garantizando los derechos del campesinado.

El reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de especial protección implica que, en cualquier controversia administrativa o social, se preste atención al particular relacionamiento que tiene esta población con la tierra y el territorio, en virtud de lo cual las actividades de la agricultura campesina dirigidas a la producción de alimentos, incluso en las zonas de páramos, deben reconocerse con el objeto de proteger a las comunidades campesinas que los habitan históricamente y garantizar sus derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la pervivencia de sus formas de vida en armonía con la naturaleza.

Artículo 2. Modificar el artículo 6 de la Resolución 261 de 2018 así:

ARTÍCULO 6o. Ámbito de la Frontera Agrícola Nacional. La Frontera Agrícola Nacional se constituye como un área de referencia, a escala general, elaborada con base en información secundaria oficial para el suelo rural, continental e insular.

En ningún caso, el área de referencia acogida en esta resolución se puede interpretar como restricción, exclusión o modificación de las determinantes del ordenamiento o usos del suelo establecidos de conformidad con la ley.

Artículo 3. Modificar el artículo 8 de la Resolución 261 de 2018 así:

ARTÍCULO 8o. Incorporación de la Frontera Agrícola Nacional en los Instrumentos de planificación del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas incorporarán la definición e identificación de Frontera Agrícola Nacional en sus instrumentos de planificación. Sin perjuicio de lo anterior o de las competencias de las entidades respectivas, la identificación de la Frontera Agrícola Nacional no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, actos de protocolización o registro, o afectación a los derechos de dominio, a nivel predial.

Artículo 4. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D.C., a los 03 OCT. 2025

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS

Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Carlos Marcelo Rubio Rulz – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo 

Diana Carolina Ramírez Duque – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo 

Revisó: Leidy Mantza Bernal – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo 

Angie Catalina Peñaranda Rey – Abogada Oficina Asesora Jurídica 

Jorge Enrique Moncaleano Ospina – Jefe Oficina Asesora Jurídica 

Aprobó: José Luis Quiroga Pacheco – Viceministro de Desarrollo Rural y Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo 



Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo.
Fecha (dd/mm/aa):	23/09/2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por la cual se modifican los artículos 3, 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018, mediante la cual se definió la Frontera Agrícola Nacional y se adoptó la metodología para la identificación general"</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El artículo 64 de la Constitución Política (modificado mediante Acto Legislativo 01 de 2023), establece que:

"Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política."

Por su parte, el artículo 65 de la Constitución Política (modificado mediante Acto legislativo 01 de 2025) consagra que el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

Así mismo, el artículo 66 de la Constitución Política establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

De otro lado, el artículo 1° de la Ley 160 de 1994, establece, entre otros, los siguientes fines:

"Primero. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

(...)

Séptimo. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural para lograr su fortalecimiento".



Adicionalmente, uno de los objetivos de la Ley 160 de 1994, de acuerdo con lo establecido en el numeral 7 del artículo 2 es:

“Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento”.

En esta línea, el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció en su punto 1.1.10, establece que,

“(…) Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibrada promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Se promoverá la participación de las comunidades — hombres y mujeres— que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo”.

La Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, incorporó una determinante al ordenamiento territorial del nivel 2 de la siguiente manera:

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

En este marco, la visión de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA-, contemplada en el Plan Estratégico Institucional 2023-2026, establece que la entidad incidirá en el desarrollo y ordenamiento territorial para la producción sostenible de alimentos, basado en el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y en la gobernanza de la información sectorial. Esto, de la mano con lo establecido, entre otras, en el artículo 9 de la Ley 1551 de 2012, donde se estipula que los planes de ordenamiento territorial se formularán y adoptarán reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- para el ordenamiento del territorio y uso eficiente del suelo rural.

La Resolución 261 de 2018, por medio de la cual se definió la Frontera Agrícola Nacional y se adoptó la metodología para la identificación general, dispuso en su artículo 5 que se:

*“(…) permite incluir dentro de la frontera agrícola otros servicios y actividades compatibles con el desarrollo de actividades agropecuarias”; así mismo, en su **parágrafo 1**, se deben tener en cuenta “(…) las determinantes ambientales existentes de acuerdo con la ley deberán considerarse al interior de la Frontera Agrícola Nacional.”*

Así mismo, en el artículo 6 de la misma resolución se establece que la frontera agrícola es “(…) elaborada con base en información secundaria oficial para el suelo rural.”

Adicionalmente, el artículo 7, parágrafos 1 y 2 ibidem, asigna a la UPRA la función de “identificación de la frontera agrícola nacional que “(…) deberá ajustarse de acuerdo con la información que se disponga por parte de las entidades públicas y privadas. A su vez, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- actualizará la identificación de la Frontera



Agrícola Nacional según la metodología a la que se refiere este artículo”; y su parágrafo 2. “Las entidades públicas y privadas entregarán a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- información que sirva de insumo para la identificación de la Frontera Agrícola Nacional”.

Esto significa que, su definición y ajuste deben responder a criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos, por lo que es fundamental que se base en información actualizada, precisa y verificable. Mantener la frontera agrícola actualizada conforme a la información disponible permite una planificación territorial más eficiente, contribuyendo a minimizar los conflictos de uso del suelo, así como a la sostenibilidad ambiental y productiva. Además, garantiza que las decisiones se tomen con base en evidencia técnica y científica, lo cual fortalece la gobernanza del territorio y promueve el desarrollo rural integral. La actualización de la frontera agrícola debe ser un proceso dinámico, participativo y basado en datos confiables proporcionados por todos los actores involucrados, asegurando así una gestión responsable del territorio para usos agropecuarios.

Así mismo, el Decreto 1406 de 2023 por el cual se reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR), como espacio interinstitucional para articular la política agraria y de desarrollo rural con un enfoque integral, participativo y de derechos, genera un marco rector para que las entidades del sector agropecuario, ambiental y social coordinen acciones para garantizar el acceso progresivo a la tierra, el ordenamiento productivo y la seguridad alimentaria, en ese sentido, los instrumentos de planificación sectorial —como la Frontera Agrícola Nacional— no operan de manera aislada, sino que deben articularse dentro de un sistema nacional de coordinación (SINRADR), lo que respalda su carácter de instrumento técnico-referencial y de articulación interinstitucional.

En el marco de las políticas públicas del sector agropecuario y de desarrollo rural que buscan garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales en todo el territorio nacional, se hace necesario cambiar el abordaje de territorios excluidos (antes exclusiones de la frontera agrícola), por lo que, en esta actualización se aborda el término restricciones a las actividades agropecuarias para que esto implique hacer un análisis holístico y diferencial que responda al principio de precaución y el ordenamiento del territorio. En ese sentido, la actualización de la frontera agrícola reconfigura el término exclusiones a: i) restricciones legales, ii) restricciones acuerdo cero deforestación (línea de bosques 2010) y iii) restricciones técnicas (coberturas no agropecuarias) a partir de condiciones habilitantes de carácter normativo y de política pública.

Con el propósito de reconocer derechos territoriales de forma diferenciada para comunidades campesinas, pueblos y comunidades étnicas en zonas de especial interés ambiental dentro y fuera de la frontera agrícola, se destacan los siguientes referentes normativos y de política pública:

Sentencia T-210 de 2025: reitera que los campesinos y trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia constitucional, lo que implica que:

“(…) en cualquier controversia administrativa, judicial o social, se preste atención al particular relacionamiento que tiene esta población con la tierra y el territorio. En ese orden, los mandatos contenidos en los artículos 64 (modificado) y 65 de la Constitución son criterios de eficacia y justicia que deben orientar a las autoridades en la interpretación del ordenamiento”.

Sobre la relación de la población campesina y la tierra, esta sentencia destaca la complejidad de las dinámicas identitarias que unen al campesinado con la tierra y el territorio, por lo que este:

“(…) se convierte en el escenario en el que transcurren todo ese tipo de interacciones que, a su vez, concierne el derecho de esta población a acceder a la tierra, entendida como el espacio vital en el que se desarrollan los proyectos de vida familiar, comunitaria, social y laboral de los y las campesinas, y que es esencial para el goce efectivo de los derechos a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a la educación, al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la igualdad, a la integridad personal y a la participación, es decir, a la dignidad humana como un mandato transversal”.

De esta manera, el marco constitucional reconoce las dinámicas del campesinado y su diversidad territorial, siendo la relación que establece con el medio ambiente y los recursos naturales parte fundamental de su dimensión territorial:



“Esta es determinante del tipo de actividad económica que desarrolla el campesino y de la sostenibilidad de sus comunidades y su entorno. Es, además, definitiva para la resiliencia y permanencia de una comunidad campesina en un territorio determinado”¹.

Parágrafo 5 del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018:

“(…) las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola. De las actividades agropecuarias y mineras. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos”.

En esta línea, en relación con el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, la sentencia T-210/25 señala que:

“(…) la jurisprudencia avanzó en la ruta de la garantía de los derechos de los y las campesinas al reconocerles, en “determinados escenarios”, la calidad de sujetos de especial protección. La Corte identificó situaciones que los hacía merecedores de tutela reforzada. Por ejemplo, (i) al constatar el nivel de marginación y vulnerabilidad socioeconómica que ha afectado a esta población tradicionalmente; (ii) al observar que los hechos implicaban a un segmento de la población campesina que ya había sido considerado por la jurisprudencia, por sí misma, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional, y (iii) al identificar los cambios profundos que se estaban presentando en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales”.

La misma sentencia, en referencia a los derechos del campesinado y su armonización con la protección de la naturaleza, hace alusión a la sentencia C-300 de 2021, donde reafirma el “(…) propósito de armonizar la protección de la naturaleza con la salvaguarda de las poblaciones que la habitan y que velan por su conservación.”

Allí, la Corte² declaró exequibles los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, por medio de la cual se dictaron disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, que permiten la continuidad de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en zonas delimitadas como páramo. En esa oportunidad, la Sala Plena sostuvo que el campesinado “no es un depredador ecológico movido por el afán de la propiedad de la tierra, sino un productor con sentido de pertenencia en un lugar, que coadyuva a la construcción y mantenimiento de los órdenes social, económico y ecológico y símbolo territorial”³. Este Tribunal planteó, entonces, que son los usos del espacio y sus recursos, los modos de habitarlo y de ejercer poder sobre él, los que conforman el territorio”.

Por lo anterior, la frontera agrícola busca orientar el reconocimiento de las actividades agropecuarias desarrolladas por campesinos en los páramos considerando la frontera agrícola como un instrumento que coadyuva a la solución de conflictos socioambientales al interior y fuera de ella.

Circular conjunta del 11 de febrero de 2025

Adicionalmente, respecto a las actividades agropecuarias en páramos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario de Colombia S.A. emitieron una circular conjunta dejando explícito que el otorgamiento y acceso a créditos para el desarrollo de actividades agropecuarias en ecosistemas de

¹ Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), *Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición*. Bogotá, 2018

² Sentencia C-300 de 2021. Expediente: D-12973. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

³ Molano, Alfredo. Siguiendo el corte: relatos de guerras y de tierras. El Áncora, 1989. Cita original



páramo está permitido. Las actividades agropecuarias objeto de créditos deberán ceñirse a los aspectos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-300 de 2021.

Artículo 7 de la Ley 1955 de 2018:

“Las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones podrán celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP [Sistema Nacional de Áreas Protegidas] que deriven su sustento de estos usos y que puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas”, lo cual amplía la posibilidad de la acción institucional en por de la garantía de los derechos de las poblaciones campesinas en estas áreas de especial importancia ambiental”.

Por todo lo expuesto, la expedición de esta resolución resulta oportuna y necesaria para armonizar la definición y alcances de la Frontera Agrícola Nacional con las modificaciones introducidas por los Actos Legislativos 001 de 2023 y 001 de 2025, que reconocen al campesinado como sujeto de especial protección y garantizan el derecho humano a la alimentación adecuada. Igualmente, incorpora los desarrollos legales contenidos en la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), que establece las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes de ordenamiento territorial.

La Resolución reafirma el papel de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y de las comunidades rurales de páramo como actores fundamentales en la conservación de ecosistemas estratégicos. Además, la resolución responde a la jurisprudencia constitucional que ordena conciliar la conservación ambiental con la garantía de derechos de las comunidades rurales. Como se mencionó antes, la sentencia C-300 de 2021 reconoció que las actividades agropecuarias de bajo impacto pueden continuar realizándose en páramos, por lo cual, este acto administrativo no implica una vulneración al principio de no regresividad ambiental, pues lo que se está haciendo, es incluir en la Resolución 261 de 2018 los postulados constitucionales y jurisprudenciales que reconocen al campesinado y sus actividades como sujeto de especial protección aun en zonas de páramos, considerando su habitación histórica y sus derechos al territorio y a la seguridad alimentaria. Además, se debe tener en cuenta que, en lo que respecta a ecosistemas estratégicos, desde 2018 se han reconocido que en los mismos hay actividades agropecuarias las cuales están condicionadas como frontera agrícola condicionada.

Aun cuando pudiera alegarse su regresividad, es menester reconocer que tanto los páramos como otras zonas protegidas se encuentran habitados históricamente por comunidades vulnerables que son sujetos de especial protección, por lo que, la interpretación de la norma debe armonizarse con la garantía de los derechos de los campesinos, tal y como lo reconoció la Sentencia T-210 de 2025. En este sentido, no se están desconociendo los límites fijados por la ley en términos de protección ambiental, ni se está habilitando de manera indiscriminada la frontera agrícola en zonas de páramos y otras áreas protegidas; se está reiterando lo establecido en la Ley 1930 de 2018 y en la jurisprudencia constitucional y, se está precisando el alcance interpretativo de la información que se tiene en cuenta dentro del proceso metodológico de identificación de la frontera agrícola. Por lo anterior, el proyecto de resolución reconoce la dimensión ambiental del campesinado en función del acto legislativo 001 de 2023, precisando que la frontera agrícola reconocerá las áreas en las que se han presentado históricamente las actividades agropecuarias, bajo los condicionamientos que impone la autoridad ambiental.

En todo caso, esta propuesta normativa no desconoce ni modifica las determinantes de ordenamiento ambiental. Por el contrario, reafirma que todas las actividades que se desarrollen en ecosistemas estratégicos (como páramos, humedales y manglares), en áreas de especial protección ambiental (incluidos parques nacionales y reservas forestales de Ley 2ª de 1959), así como en territorios colectivos étnicos, continúan sujetas a dichas determinantes. Estas, conforme al marco jurídico vigente, ocupan el primer nivel en la jerarquía normativa dentro del ordenamiento territorial y constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con lo dispuesto y en concordancia con la ley.

Así mismo, la inclusión de las Áreas de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), conforme a lo establecido en la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no implica una ampliación de



la frontera agrícola ni la habilitación de nuevos espacios para actividades agropecuarias, sino la visibilización y formalización de prácticas tradicionales de producción históricamente desarrolladas por comunidades campesinas en el marco de la sostenibilidad ambiental. La actualización recoge el mandato del Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección con dimensión ambiental propia, y del Acto Legislativo 01 de 2025, que garantiza el derecho humano a la alimentación. El ajuste metodológico no amplía el ámbito de la frontera; lo que hace es visibilizar la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y su relación con el territorio, en coherencia con la Resolución 464 de 2017 y con el Acto Legislativo 01 de 2023.

En conclusión, la propuesta de modificación no altera la delimitación cartográfica de la Frontera Agrícola Nacional ni habilita nuevos usos en ecosistemas estratégicos; se limita a ajustar criterios metodológicos ya previstos en la Resolución 261 de 2018, con el fin de otorgar mayor claridad y seguridad jurídica. Se mantienen incólumes: (i) el artículo 2, que bajo el principio de precaución fija como objetivo contribuir a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas estratégicos; (ii) el artículo 5, que reconoce la multifuncionalidad del territorio e impone la obligatoriedad de respetar las determinantes ambientales; y (iii) el artículo 7, que establece que la cartografía de soporte es producto de la Metodología para la Identificación General de la Frontera Agrícola Nacional y se actualiza de manera permanente en el SIPRA, con insumos oficiales de entidades ambientales, territoriales y de gestión del riesgo.

Para el caso del artículo 5 de la resolución 261 de 2018, se mantiene intacto, pues es donde se señala que la delimitación de la frontera agrícola “(...) reconoce la multifuncionalidad del territorio permite incluir dentro de la frontera agrícola otros servicios y actividades compatibles con el desarrollo de actividades agropecuarias (...)”; así mismo, en su párrafo 1, se establece que “(...) las determinantes ambientales existentes de acuerdo con la ley deberán considerarse al interior de la Frontera Agrícola Nacional (...)”.

Por lo anterior, desde la expedición de la resolución 261 en el año 2018, la metodología para la delimitación de la frontera agrícola incorpora como áreas condicionadas de la frontera agrícola las determinantes y figuras del ordenamiento ambiental del territorio tanto del orden nacional como regional, prestando especial atención al régimen de uso que permite las actividades agropecuarias de acuerdo con su proceso de zonificación ambiental o plan de manejo, áreas que permanecen actualmente en la frontera agrícola.

No obstante, es necesario aclarar que la frontera agrícola no es solamente un mapa, es un instrumento articulador para la toma de decisiones conjuntas en el suelo rural. En ningún caso esta actualización conllevará la flexibilización del régimen aplicable a las áreas de especial protección ambiental, las cuales permanecen bajo las determinantes establecidas por la Constitución, la ley y las autoridades ambientales competentes.

En el mismo sentido, es preciso aclarar, que la jurisprudencia constitucional no ha prohibido la ampliación de la frontera agrícola de forma absoluta ni restrictiva, sino que ha establecido unos límites y condiciones para ello, con el fin de evitar su expansión indiscriminada sin una planificación integral y concertada que garantice la sostenibilidad ambiental y territorial. En este contexto, la jurisprudencia ha establecido al respecto lo siguiente:

En la Sentencia C-644 de 2012, la Corte Constitucional estableció que no es posible ampliar la frontera agropecuaria sin vincular nuevas tierras a la dinámica de la producción agrícola en condiciones que resulten atractivas y eficientes, evitando especulación y protegiendo la soberanía alimentaria y los derechos campesinos. De otro lado, en Sentencia C-077 de 2017, la Corte reiteró la importancia de definir la frontera agrícola con criterios que fomenten la democratización del acceso a la tierra y el desarrollo rural sostenible, rechazando la eliminación de restricciones que faciliten la concentración de tierras en grandes empresas sin compensación a los campesinos.

Finalmente, este proyecto de resolución ha cumplido con todos los estándares de publicación de la información y participación en la toma de decisiones de conformidad con el Acuerdo de Escazú. En primer lugar, desde la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- se han venido desarrollando un trabajo articulado con el sector ambiental, sus entidades adscritas, institutos de investigación, corporaciones autónomas regionales y sectores económicos, con el desarrollo de más de 135 espacios de diálogo, análisis e intercambio de información a nivel nacional y regional.



A su vez, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue sometido a consulta ciudadana a través del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) entre el 26 de agosto y el 10 de septiembre de 2025, junto la memoria justificativa que garantizan la transparencia, integridad técnica y trazabilidad del proceso. Durante ese período se recibieron 10 comentarios de 4 participantes, por parte de actores gremiales y expertos, los cuales fueron atendidos de manera motivada y oportuna, reflejando el compromiso institucional con una gestión pública participativa, incluyente y basada en el diálogo informado.

Ahora bien, es importante aclarar que el proyecto sometido a consulta no fue publicado con el insumo cartográfico, atendiendo a que la cartografía de la frontera agrícola vigente no se modifica automáticamente con el proyecto de resolución, toda vez que, lo que se busca es incluir una variable en la metodología de identificación y actualización de la frontera agrícola adoptada con la Resolución 261 de 2018, que pretende reconocer las prácticas de la agricultura comunitaria, familiar y campesina en la frontera agrícola, para así, posteriormente, en articulación con las autoridades ambientales reconocerlas para visibilizarlas en la frontera agrícola. Conforme a esto, la inclusión de esta variable permitirá que, una vez identificadas estas áreas, se establezca la articulación con las autoridades ambientales, el sector agricultura y las comunidades campesinas para actualizar la cartografía. El resultado se actualiza de forma permanente y se encuentra disponible en el Sistema de Información Geográfica para la planificación rural – SIPRA (<https://sipra.upra.gov.co/>).

El proyecto de resolución sometido a consulta no introduce modificaciones cartográficas en la Frontera Agrícola Nacional, sino que desarrolla ajustes estrictamente metodológicos a los artículos 3, 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018, en aras de otorgar mayor claridad a los criterios de identificación. De acuerdo con el artículo 7 de la Resolución 261 de 2018, la representación cartográfica de la Frontera Agrícola Nacional se deriva del documento técnico denominado Metodología para la Identificación General de la Frontera Agrícola, cuyo resultado no es estático, sino dinámico y sujeto a actualización permanente en el Sistema de Información para la Planificación Rural – SIPRA, disponible públicamente en <https://sipra.upra.gov.co>.

Finalmente, producto de los comentarios recibidos, se ajustó el párrafo del artículo 1° que modifica el artículo 3° de la Resolución 261 de 2018 en el sentido de aclarar la condición de sujeto de especial protección del campesinado y su armonización con la legislación ambiental vigente.

Así mismo se incluyeron 2 considerandos respecto del Acuerdo de Escazú y sus objetivos en la participación de las comunidades en la toma de decisiones y acceso a la información y, del marco jurisprudencial del campesinado como sujeto de especial protección.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Con esta modificación se busca precisar el alcance de la frontera agrícola como un área de referencia, evitando interpretaciones que puedan generar restricciones indebidas no contempladas en la ley. Esta claridad normativa resulta conveniente para las entidades del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, así como para las autoridades territoriales, las comunidades rurales y demás actores que interactúan en los territorios.

La Frontera Agrícola Nacional se constituye como un área de referencia, a escala general, elaborada con base en información secundaria oficial para el suelo rural, continental e insular, con el propósito de:

1. Contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.
2. Promover el uso sostenible del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, así como el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias.
3. Contribuir a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental.

Este instrumento sectorial es indicativo para orientar la planificación rural agropecuaria desde el ámbito nacional, que, bajo el principio de precaución responde al ordenamiento ambiental del territorio y reconoce las áreas de interés



ambiental, ecosistemas estratégicos y determinantes ambientales que confluyen en el territorio y sus principales características son las siguientes:

- Es de referencia, a escala general, elaborada con base en información secundaria oficial para el suelo rural continental e insular (1:100.000).
- No aplica para análisis prediales, para ese caso se deberá complementar con estudios detallados o información primaria.
- No es instrumento de reglamentación del uso del suelo, función propia de los planes de ordenamiento territorial.
- No restringe el uso del suelo.
- Es un instrumento que no puede usarse para tomar decisiones de tipo predial, para ello se debe contar con información de mayor detalle y escala.
- NO se toman decisiones de compensación o reubicación de personas o comunidades.

La frontera agrícola se actualiza mediante un esfuerzo coordinado en territorio, transformando el paradigma tradicional que la concibe como un límite espacial fijo, permitiendo una comprensión integral del territorio, abordando las dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales que lo caracterizan. Eso implica reconocer las áreas del suelo rural que cuentan con condiciones especiales para el desarrollo de actividades agropecuarias, reconocer que la formulación de política pública del sector agropecuario y la planificación rural agropecuaria en cada una de estas áreas debe abordarse de manera diferenciada, por lo que se identifican tres categorías de la frontera agrícola condicionada:

1. Ambiental: Al ser áreas delimitadas al interior de áreas protegidas, estrategias complementarias de conservación o ecosistemas estratégicos las actividades agropecuarias podrán ser permitidas o restringidas bajo la condición de cumplir los objetivos de conservación y manejo perseguidos. Se deben tener en cuenta las zonificaciones de las figuras ambientales en lo referente a usos y actividades permitidas. Se requiere la coordinación con la Autoridad Ambiental competente.
2. Étnico-cultural: Los condicionantes étnico-culturales implican, por un lado, el reconocimiento de diversas territorialidades campesinas, étnicas y sus instrumentos propios de planificación, tales como los Planes de Desarrollo Sostenible, Planes de Vida Digna, Planes de Vida, Planes de Etnodesarrollo, entre otras; así mismo, implica considerar la dinámica e instrumentos de zonificación y manejo de las áreas especiales de minería donde ejercen explotaciones tradicionales las comunidades negras, indígenas y/o campesinas; por otro lado, y en dirección a la articulación con otros determinantes de ordenamiento, el reconocimiento de figuras relacionadas con el patrimonio arqueológico, su manejo y gestión en los territorios; igualmente, la existencia de áreas que fueron sustraídas de las ZRF para fines de reforma agraria (incluidos asuntos indígenas), lo que en todo caso implica mantener un uso sostenible de tales territorios. Por lo tanto, en el marco de la frontera agrícola, implican que el desarrollo de actividades agropecuarias e implementación de políticas, planes y proyectos en las áreas condicionadas bajo esta tipología, deben considerar y articularse con los instrumentos de planificación, zonificación y usos de cada figura según las normas que les competen.
3. Riesgo de desastres: Al ser áreas que son susceptibles a condiciones de amenaza o riesgo, se debe aplicar el principio de precaución, pues existe la posibilidad de daños a la vida y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no es obstáculo para adoptar medidas encaminadas a prevenir y mitigar la situación de riesgo. La lectura del riesgo de desastres en la frontera agrícola implica la coordinación y diálogo conjunto con las entidades territoriales, que permitan el conocimiento, reducción y manejo de desastres.

Adicionalmente, la frontera agrícola identifica las áreas donde las actividades agropecuarias están restringidas por mandato de la Ley, como las Áreas del Sistema de Parques Nacionales, las Áreas protegidas regionales, entre otras. No



obstante, de acuerdo con el CONPES 4050 de 2021 (Política para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas), “(...) se observan condiciones de vulnerabilidad de los habitantes locales de varias áreas protegidas. Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, los habitantes de las áreas protegidas son un 19,4 % más pobres que los pobladores del área rural dispersa del país (DANE, 2014). En contraste con sectores productivos, que se benefician directamente de la conservación sin que retribuyan proporcionalmente al mantenimiento de las áreas o al alivio de las condiciones sociales de los pobladores locales que ayudan a la conservación.”

Por lo tanto, la frontera agrícola no puede desconocer dicho contexto, constituyéndose entonces no solamente como un mapa o una capa cartográfica sino como un instrumento articulador para la toma de decisiones conjuntas en el suelo rural que contribuya a la línea estratégica 7 de la estrategia para incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas del CONPES 4050: “(...) mejorar la gobernanza para la gestión incluyente y corresponsable de las áreas protegidas y de diferentes ámbitos de gestión del SINAP con un enfoque de justicia y de derechos.”

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, Modificado por el Acto Legislativo 001 de 2023: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Artículo 65 de la Constitución Política de 1991: La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 334 de la Constitución Política de 1991: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario

Artículo 61 de la Ley 489 de 1998. Funciones de los ministros. Son funciones de los ministros, además de las que les señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes:

a) Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo;



c) Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo.

El artículo 1, numeral 5 de la Ley 160 de 1994 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino” esta ley tiene dentro de sus objetos el de fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

A su vez, el artículo 52 de la Ley 2294 de 2023, modificatorio del artículo 4 de la Ley 160 de 1994, establece que este sistema lo componen ocho subsistemas “(...) con atribuciones y objetivos propios, debidamente coordinados entre sí”, siendo el tercero “De ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los pueblos indígenas, y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, dentro del cual se ha estipulado como actividad la actualización de la frontera agrícola.

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (Determinantes de Ordenamiento Territorial y su Orden de Prevalencia). En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia de acuerdo con la Constitución y las leyes.

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

Decreto Ley 4145 de 2011: Mediante el cual se creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios-UPRA, con el objeto de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, para lo cual producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos, para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, los procesos de adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 1985 de 2013 precisa dentro de las funciones de la Entidad la de definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de Ordenamiento territorial.

Así mismo, **el numeral 9 del artículo 5 del Decreto 1985 de 2013** establece que una de las funciones de la UPRA es la de publicar y divulgar la información técnica que genere, en especial la relacionada con el ordenamiento del uso del suelo rural, adecuación de tierras y mercado de tierras rurales.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Resolución 261 de 2018 se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

En el presente proyecto de resolución se adiciona un párrafo al artículo 3° y se modifican los artículos 6° y 8° de la Resolución 261 de 2018, en lo que corresponde al ámbito de la Frontera Agrícola Nacional y a su incorporación en los instrumentos de planificación del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

**3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción):**

La Corte Constitucional, en sentencia C -644 de 2012, analizó el significado de la expresión "campo" hallando una relación indisoluble con quienes habitan el territorio en los siguientes términos " Así, la denominación dada a la expresión "campo" se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados".

Agregó adicionalmente lo siguiente:

"La referencia entonces al artículo 64 superior por la jurisprudencia, ha servido para : (1) calificarlo como un título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados; (2) señalar que constituye una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización; y (3) que se trata de un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación; (4) que el cumplimiento de tal deber no impone un único camino para su cumplimiento; y (5) que al artículo 64 se vincula un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad".

Y concluyó indicando que:

"Todas estas conexiones evidencian que el mandato consagrado en el artículo 64 constitucional impone "una estrategia global", pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos".

La sentencia C-623 de 2015 resaltó que:

"La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social..."

Por su parte, la sentencia T-210 de 2025 reiteró que los campesinos y trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional, precisando que en cualquier controversia administrativa, judicial o social debe prestarse atención al particular relacionamiento que esta población mantiene con la tierra y el territorio. En ese sentido, los mandatos de los artículos 64 (modificado) y 65 de la Constitución son criterios de eficacia y justicia que orientan a las autoridades en la interpretación del ordenamiento. La Corte resalta la complejidad de las dinámicas identitarias del campesinado con la tierra, la cual constituye el escenario de sus proyectos de vida familiar, comunitaria, social y laboral, y es esencial para el goce efectivo de derechos como vivienda, alimentación, salud, educación, trabajo, igualdad, integridad personal y participación. De esta forma, se reconoce que la tierra para el campesinado no solo tiene una dimensión productiva, sino vital y cultural, que conecta directamente con la dignidad humana como mandato transversal. En consecuencia, el marco constitucional reconoce que la relación campesina con el medio ambiente y los recursos naturales es parte fundamental de su dimensión territorial y determinante del tipo de actividad económica, de la sostenibilidad de sus comunidades y de su resiliencia y permanencia en el territorio.



Así mismo, en la Sentencia T-210 de 2025, la Corte Constitucional reafirmó el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, avanzando en la ruta jurisprudencial que ha venido consolidándose en años recientes. La Sala explicó que la tutela reforzada hacia la población campesina se justifica por diversas situaciones: (i) el nivel estructural de marginación y vulnerabilidad socioeconómica que históricamente ha afectado a estas comunidades; (ii) la constatación de que buena parte de los hechos discutidos involucran a sectores campesinos que ya habían sido considerados como vulnerables por la jurisprudencia previa; y (iii) los cambios profundos que atraviesa el país en materia de producción de alimentos, usos del suelo y explotación de recursos naturales. En este marco, la sentencia destaca que la garantía de los derechos campesinos debe armonizarse con la protección de la naturaleza, aludiendo expresamente a la Sentencia C-300 de 2021, en la cual se ilustró el propósito de conciliar la defensa de la biodiversidad con la salvaguarda de las comunidades que habitan esos territorios y que contribuyen activamente a su conservación. Allí, la Corte declaró exequibles disposiciones legales que incorporaban esta doble perspectiva, reiterando que la protección ambiental no puede desligarse de la protección a quienes la sostienen en el territorio.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

El reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional exige del Estado acciones orientadas a fortalecer las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas por lo que la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, deben estar encaminados a lograr la igualdad material y la preservación de sus rasgos identitarios por lo que su especial relación con la tierra y territorios que habitan y aprovechan requieren de un reconocimiento y formalización que brinde seguridad jurídica y se constituya en la base del mejoramiento de sus condiciones de vida, en concordancia con los fines previstos en la Ley 160 de 1994. Bajo esta lógica es que el movimiento campesino en Colombia ha pasado de la movilización en torno únicamente a la reforma agraria para reivindicar el reconocimiento de su rol como actor político que debe ser tenido en cuenta para la toma de decisiones que afectan el territorio que habita. Así, la calidad de sujeto político del (a) campesino (a), capaz de participar de las decisiones que lo afectan, no es posterior a la satisfacción plena de la faceta prestacional de los derechos enlistados en la Constitución Política, sino que es concomitante a ésta.

Por lo anterior, la frontera agrícola busca orientar el reconocimiento de las actividades agropecuarias desarrolladas por campesinos en los páramos considerando la frontera agrícola como un instrumento que coadyuva a la solución de conflictos socioambientales al interior y fuera de ella.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Este acto administrativo no genera impacto económico al ser una modificación que aclara el alcance y contenido de la Resolución 261 de 2018.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Por tratarse de un acto administrativo donde se actualiza la frontera agrícola, se establece el alcance y el nuevo enfoque, la expedición de dicho acto administrativo no reviste impacto económico y por tanto no requiere de disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto no tiene impacto sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Actualización de la frontera agrícola nacional 2024.

ANEXOS:

 GOBIERNO DE COLOMBIA	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
---	--------------------------------------

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:



José Luis Quiroga Pacheco
Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
Viceministro (e) de Desarrollo Rural y Uso Productivo del Suelo



Jorge Enrique Moncaleano Ospina
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carlos Marcelo Rubio Ruiz – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo
Diana Carolina Ramírez Duque – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

M.P.
Suelo

Revisó: Angie Catalina Peñaranda Rey – Abogada Oficina Asesora Jurídica