



Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	02/07/2026
Proyecto de Resolución:	<i>““Por la cual se modifica el inciso primero del artículo 7 de la Resolución 261 de 2018 para adoptar la metodología para la identificación general de definición de la Frontera Agrícola Nacional”</i>

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

Los principales antecedentes normativos y de política pública que soportan el proceso de actualización de la frontera agrícola, son:

Acuerdo Final de Paz de 2016, que desde el ítem “1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, establece como compromiso del Gobierno Nacional en el capítulo 1.1.10., el desarrollo de un Plan de Zonificación Ambiental que delimite la frontera agrícola; así mismo, establece que se

Apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.

Ley 1776 de 2016, la cual señala en el art. 4 que “(...) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental”.

Resolución 128 de 2017, modificada por las Resoluciones 339 de 2022 y 344 de 2025 del MADR, la cual estipula los lineamientos de política pública para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y propone elementos base para la definición, manejo y regulación de la frontera agrícola.

Recientemente, fue expedido el CONPES 4184 de 2026 “Política de Reforma Agraria: Redistribución de Tierras y Aguas para la Producción y el Cuidado de la Vida”, donde la frontera agrícola se enmarca desde una visión integral dentro del eje estratégico 6, línea de acción 6.2., que tiene como objetivo

(...) impulsar el ordenamiento productivo del suelo con enfoque territorial y de sostenibilidad, priorizando la protección y uso eficiente del suelo rural, priorizando la producción de alimentos, la contención de la frontera agrícola, la reducción de la degradación de suelos y la garantía del derecho humano a la



alimentación, mediante la articulación institucional, la participación comunitaria y el fortalecimiento de capacidades productivas sostenibles (p. 127-128)

Por otro lado, la frontera agrícola nacional se actualiza siguiendo lo previsto en el artículo 7 de la Resolución 261 de 2018 del MADR, donde se establece en el parágrafo 1 que “*La identificación de la frontera agrícola nacional deberá ajustarse de acuerdo con la información que se disponga por parte de las entidades públicas y privadas, y en el parágrafo 2 “Las entidades públicas y privadas entregarán a la UPRA la información que sirva de insumo para la identificación de la Frontera Agrícola Nacional”.*

Ahora bien, desde 2024 se ha impulsado el nuevo enfoque de la frontera agrícola, la cual posicionó - entre otras- las condiciones habilitantes como referentes normativos y de política pública que reconocen derechos territoriales de forma diferenciada para comunidades campesinas, pueblos y comunidades étnicas en zonas de especial interés ambiental, lo cual fue base fundamental para algunos diálogos territoriales con organizaciones campesinas que se adelantaron desde el sector; así mismo, la frontera agrícola, como ámbito de declaratoria de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA, fue base para el diálogo con las corporaciones autónomas regionales y otros actores territoriales, logrando además ponerla en el centro de análisis y diálogos intersectoriales.

En virtud de lo anterior, la versión a junio de 2026 de la Frontera Agrícola Nacional supone la concreción de una nueva visión de este instrumento del sector agricultura y desarrollo rural, basado en el enfoque de derechos de comunidades campesinas y pueblos étnicos, en equilibrio con los derechos de la naturaleza.

1.1 CONVENIENCIA QUE JUSTIFICA SU EXPEDICIÓN

El enfoque de derechos fundamenta la actualización de la Frontera Agrícola Nacional, lo cual significa concretamente que se basa en el reconocimiento de derechos de forma diferenciada para las comunidades campesinas y étnicas que habitan la ruralidad, en tanto sujetos populares del campo, concepto que hace alusión al:

Conjunto heterogéneo de actores sociales de la ruralidad colombiana que, desde condiciones históricas de desigualdad, exclusión y subordinación, sostienen la vida, la producción, la cultura y las economías del campo. Esta noción remite a los sectores populares, cuyas trayectorias están marcadas por diversas formas de despojo la precarización y la negación sistemática de derechos. Sus identidades se construyen en una relación estrecha con las diferentes formas de trabajo construidas desde la comunidad y el territorio. Este concepto reconoce la diversidad interna de estos sujetos, que incluye al campesinado, los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El reconocimiento de los sujetos populares del campo también parte del reconocimiento de las luchas y experiencias de las mujeres y las juventudes rurales. En este sentido, los sujetos populares del campo se constituyen como actores estratégicos para la transformación estructural del mundo rural, la reforma agraria, la justicia social, la soberanía alimentaria, la transición agroecológica y la construcción de paz territorial (CONPES 4184, p. 159-160).

En diálogo con lo anterior, la frontera agrícola también reconoce las figuras que componen las determinantes ambientales, y, por ende, los derechos de la naturaleza (ecosistemas, áreas protegidas, etc.), brindando elementos que orientan la focalización de la política pública sectorial e intersectorial, y las acciones de gestión del territorio para la planificación rural agropecuaria del Estado en territorios diversos, buscando armonizar el principio de vida digna de estas comunidades, la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental, desde el equilibrio de derechos.



En este sentido, la Sentencia T-210 de 2025 ha señalado que *“La justicia constitucional tiene el deber de visibilizar los desafíos que afronta el campesinado, e invitar a las autoridades a que adopten un enfoque de derechos que sea sensible a las realidades y dinámicas propias del campo colombiano, en donde es posible armonizar la protección ambiental con los derechos de la población campesina”* (subrayado propio).

En el marco de este proceso de actualización, se resalta que, bajo el enfoque de derechos, la Frontera Agrícola Nacional incorpora la articulación de la participación y la justicia ambiental, en tanto Colombia es uno de los países de la región que ha adoptado el Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022), asumiendo el compromiso de realizar acciones relacionadas con el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Este, estipula en su artículo 7 que el Estado parte *“(…) se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”*. Así mismo, que esta participación deberá promoverse en temas, *“(…) tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente”*.

El enfoque de derechos orienta la acción institucional hacia la garantía y promoción de los Derechos Humanos; así mismo, considera la interconexión de los Derechos Humanos como un todo y que la garantía de estos es esencial para el desarrollo y bienestar social. Adicionalmente reconoce a las personas como titulares de derechos, como sujetos activos con derechos que deben ser respetados y garantizados. Se basa en los principios de igualdad y respeto a la dignidad humana.

Ahora bien, el concepto de enfoque diferencial tiene como primer referente normativo la Ley 1448 de 2011, quien en su artículo 13 señala que este *“(…) reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa - LGBTIQ+, discapacidad, orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial. (...). En la aplicación de este principio, se deberá valorar todos los ejes de desigualdad e incluir los enfoques diferenciales de manera integral. Esto implica tener en cuenta aspectos como la edad, la condición migratoria, el género, la diversidad étnica y cultural, así como la orientación sexual”*.

Por último, es preciso indicar que el enfoque de derechos que enmarca la Constitución Política de Colombia sostiene que todas y todos los ciudadanos del país son titulares de derechos, por lo que esta versión de la Frontera Agrícola Nacional supone la garantía de derechos para todas las poblaciones que habitan la ruralidad, con énfasis en aquellas que han sufrido la desigualdad y exclusión históricamente

1.2. Identificación del problema público

La metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola Nacional adoptada mediante la Resolución 261 de 2018 se construyó con criterios e insumos anteriores a la actualización constitucional y de política pública que hoy rige el sector. Tres cambios posteriores dejan desactualizado ese instrumento: el Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección (artículo 64 de la Constitución); el Acto Legislativo 01 de 2025 elevó a rango



constitucional el derecho humano a la alimentación adecuada, con enfoque intercultural y territorial (artículo 65); y el CONPES 4184 de 2026 fijó, en su eje estratégico 6, la contención de la frontera agrícola y la protección del suelo rural. La identificación vigente no incorpora ese enfoque de derechos ni la actualización de las determinantes ambientales y de las áreas de protección para la producción de alimentos. El problema público que motiva la actualización es la brecha entre el documento técnico vigente —construido bajo un paradigma de exclusión y restricción— y el estándar constitucional, jurisprudencial y de política pública que hoy exige un enfoque de derechos de las comunidades campesinas y étnicas en equilibrio con los derechos de la naturaleza.

1.3. Justificación de la intervención normativa

La metodología fue adoptada por un acto administrativo de carácter general —el artículo 7 de la Resolución 261 de 2018— y constituye un documento que hace parte integral de esa resolución. Su actualización exige un acto de la misma naturaleza y jerarquía, por el principio de paralelismo de las formas. No cabe atender el problema mediante un instrumento no regulatorio —una guía, un lineamiento o un documento técnico autónomo—, porque ello dejaría vigente la metodología de 2018 y generaría dos versiones coexistentes del mismo documento integral. La intervención debe adoptar, entonces, la forma de una resolución que sustituya el documento adoptado.

1.4. Alternativas consideradas y razones de su descarte

Se consideraron cuatro alternativas: (0) mantener la metodología de 2018 sin cambios; (1) actualizar únicamente la identificación de la frontera agrícola con la información disponible, conforme al parágrafo 1 del artículo 7, sin nueva metodología; (2) sustituir el documento metodológico por una versión actualizada con enfoque de derechos, mediante la modificación del inciso primero del artículo 7; y (3) expedir una resolución nueva que reemplace íntegramente la Resolución 261 de 2018. La alternativa 0 se descarta porque perpetúa la brecha descrita. La alternativa 1 es insuficiente: el parágrafo 1 permite actualizar el resultado —la identificación—, no el documento metodológico que lo produce, de modo que no incorpora el enfoque de derechos en el método. La alternativa 3 es desproporcionada: el cambio recae sobre el documento metodológico, no sobre la definición ni las características de la frontera agrícola (artículos 1 a 6), que permanecen; un reemplazo íntegro re-expediría contenido vigente sin necesidad. Se seleccionó la alternativa 2, que concentra el cambio en la unidad afectada, conserva el resto del régimen y resulta robusta frente a los distintos escenarios de disponibilidad de información, pues el artículo 7 mantiene el mecanismo de actualización continua a cargo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

1.5. Objetivos específicos y medibles

Objetivo general: actualizar la metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola Nacional bajo un enfoque de derechos de las comunidades campesinas y étnicas en equilibrio con los derechos de la naturaleza. Objetivos específicos: (i) adoptar el documento metodológico en su versión de junio de 2026, a escala 1:100.000, en sustitución del adoptado en 2018; (ii) disponer la versión actualizada de la identificación en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), dentro de los plazos que defina la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria; y (iii) mantener la articulación interinstitucional para la entrega de insumos, conforme al parágrafo 2 del artículo 7. El avance de estos objetivos se verifica con indicadores: adopción efectiva del documento, publicación de la identificación en el SIPRA y número de entidades que aportan información.



1.6. Seguimiento y evaluación ex post

La evaluación posterior se orienta por los criterios de pertinencia, eficacia y utilidad de la metodología como instrumento de referencia para la planificación. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, en ejercicio de sus funciones (Decreto Ley 4145 de 2011), actualizará periódicamente la identificación conforme al parágrafo 1 del artículo 7 y dispondrá sus resultados en el SIPRA, lo que permite verificar de forma continua la vigencia y utilidad del instrumento. La evaluación considerará, entre otros, la incorporación efectiva del enfoque de derechos en los ejercicios de identificación a escalas regionales y locales y la contribución del instrumento a la focalización de la política pública sectorial.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La Frontera Agrícola constituye un instrumento de planificación del sector agricultura y desarrollo rural elaborado a escala 1.100.000, cuya definición y alcances se estipulan actualmente en la Resolución 261 de 2018 y Resolución 327 de 2025, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

En esta medida -y siguiendo los anteriores marcos normativos-, la frontera agrícola:

- ✓ Constituye un área de referencia, a escala general, elaborada con base en información secundaria oficial para el suelo rural, continental e insular.
- ✓ En ningún caso se puede interpretar como restricción, exclusión o modificación de las determinantes o usos del suelo establecidos de conformidad con la ley.
- ✓ 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.
- ✓ La componen –entre otras- las áreas de la AC FEC de conformidad con lo dispuesto en las Resoluciones 464 de 2017 y 456 de 2025 del MADR, y 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.

Con base en referentes normativos, jurisprudenciales y de política pública, reconoce derechos territoriales de forma diferenciada para comunidades campesinas, y pueblos étnicos en áreas protegidas y de especial interés ambiental, así como la necesidad de articulación intersectorial. Desde esta misma perspectiva, busca cambiar el paradigma de “exclusión” o “restricción”, dando paso a otra visión desde el enfoque de derechos. No obstante, la frontera agrícola no reconoce derechos de tenencia, ocupación o propiedad de la tierra.

El proceso de actualización de la frontera agrícola incluye las áreas protegidas del SINAP que permiten el uso agropecuario y las áreas protegidas de conservación estricta (Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN y Parques Nacionales Regionales -PNR) bajo un enfoque de reconocimiento y equilibrio de derechos; no incluye otras medidas de conservación basadas en áreas – OMEC (por sus siglas en ingles), por lo que se recomienda su consideración en la identificación y análisis de la frontera agrícola a escalas regionales y locales.

Así mismo, la actualización de la frontera agrícola con enfoque de derechos se enmarca en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR), específicamente en el Subsistema 3 “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”, lo cual reafirma su alcance como instrumento sectorial que coadyuva en la identificación de conflictos asociados al uso de la tierra y las oportunidades asociadas, al igual que un referente para la generación de acuerdos para la gestión de conflictos socioambientales, desde la articulación interinstitucional e intersectorial.

La Frontera Agrícola Nacional es un instrumento estratégico no solo en lo relativo a la gestión del territorio para usos agropecuarios desde las dimensiones de ordenamiento social de la propiedad rural y de ordenamiento productivo, sino también como un mecanismo que incida directamente en el reconocimiento de los derechos y prácticas de las comunidades rurales, que facilite la orientación de procesos de participación efectiva en diferentes contextos territoriales, útil para la generación de acuerdos para la gestión de conflictos socioambientales.

De esta manera, la Frontera Agrícola Nacional como instrumento de referencia para la planificación, reafirma que los retos del sector agricultura y desarrollo rural abarcan un territorio nacional heterogéneo, brindando elementos que orienten la focalización de la política pública, buscando armonizar el principio de vida digna de las comunidades campesinas y pueblos étnicos, la protección de la biodiversidad, la producción de alimentos y la sostenibilidad ambiental en contexto de crisis climática.

2.1. Destinatarios y análisis diferencial

Los destinatarios de la metodología son la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria —a cargo de su aplicación y actualización—, las entidades del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, y los entes territoriales, que podrán tomar la Frontera Agrícola Nacional como área de referencia y adaptarla a su jurisdicción (parágrafo 1 del artículo 8 de la Resolución 261 de 2018). La actualización incorpora un enfoque diferencial de derechos: reconoce, con base en referentes normativos, jurisprudenciales y de política pública, los derechos territoriales de las comunidades campesinas y de los pueblos y comunidades étnicas en áreas protegidas y de especial interés ambiental, con enfoque de género, etario y territorial. Este reconocimiento no crea, modifica ni extingue derechos de tenencia, ocupación o propiedad de la tierra, ni sustituye los procedimientos propios de otras autoridades.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

Artículo 208 de la Constitución Política de 1991 Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Artículo 189 de la Constitución Política de 1991: En el numeral 11 indica que es potestad del presidente ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Artículo 58 de la Constitución Política de 1991: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés



social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

Artículo 65 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025: 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. La producción y el acceso a los alimentos gozarán de la especial protección del Estado, con prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y campesinas, así como a la adecuación de tierras y a la construcción de obras de infraestructura física y logística que faciliten la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

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.

El artículo 32, de la Ley 2294 de 2023, “Por medio de la cual se modifica 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.

El artículo 7, parágrafos 1 y 2 de la Resolución 261 de 2018 del MADR, “Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general” asigna a la UPRA la función de “la identificación de la frontera agrícola nacional 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 UPRA información que sirva de insumo para la identificación de la Frontera Agrícola Nacional”.

El artículo 2 del Decreto 1985 de 2013 establece dentro de los objetivos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo, “Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país”.

El numeral 12 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, establece como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el numeral “Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan”.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 6 del referido Decreto asigna al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural la función de “Formular y dirigir la política de desarrollo rural con enfoque territorial en los temas relacionados con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos y gestión de bienes públicos rurales”.

De otro lado, el numeral 11 del artículo 3° del Decreto 1985 de 2013 establece como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan.

El numeral 25 del artículo 6° del Decreto 1985 de 2013 prevé como función “impartir los lineamientos para asesorar a las entidades territoriales en la articulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural en los planes de desarrollo”.

Así mismo, el numeral 3 del artículo 13 del Decreto 1985 de 2013 señala como función de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el “Proponer normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución, y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales, de acuerdo con los lineamientos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).”



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 referido Decreto precisa dentro de las funciones de la Entidad 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 referido Decreto precisa, establece que una de las funciones de la UPRA, el 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. Inventario normativo y análisis de suficiencia

El régimen vigente sobre la Frontera Agrícola Nacional está integrado por la Ley 1776 de 2016 (artículo 4), la Resolución 261 de 2018 —modificada por la Resolución 327 de 2025 en sus artículos 3, 6 y 8—, la Resolución 128 de 2017 —modificada por las Resoluciones 339 de 2022 y 344 de 2025—, el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 —que incorporó las áreas de protección para la producción de alimentos como determinante de ordenamiento territorial— y el CONPES 4184 de 2026. Ese régimen mantiene vigente la definición, los objetivos y las características de la frontera agrícola (artículos 1 a 6 de la Resolución 261 de 2018). La insuficiencia se localiza en el documento metodológico adoptado en el artículo 7: fue elaborado sin el enfoque de derechos incorporado con posterioridad al ordenamiento y no refleja la actualización de las determinantes ambientales ni de las áreas de protección para la producción de alimentos. Por ello la intervención se concentra en sustituir ese documento, sin alterar el resto del régimen.

3.3. Disposiciones sustituidas y técnica de la modificación

El proyecto sustituye el inciso primero del artículo 7 de la Resolución 261 de 2018 y, con él, el documento metodológico que ese inciso adopta como parte integral. La técnica corresponde a la sustitución de la subdivisión afectada, conforme a la Cartilla No. 3 de Redacción Normativa y de Disposiciones Jurídicas de la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia (SUIN-Juriscal, numeral 5.5): se prefiere sustituir la unidad completa afectada —el inciso primero— antes que insertar o suprimir palabras, y las modificaciones de anexos con elementos técnicos se indican en el anexo de la resolución modificativa. En consecuencia: (i) los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 7 permanecen vigentes sin modificación; (ii) el nuevo documento metodológico, con su escala y versión, se incorpora como anexo técnico que hace parte integral de la resolución y sustituye el adoptado en 2018; y (iii) no se modifican los artículos 1 a 6, 8 y 9 de la Resolución 261 de 2018, que continúan vigentes. La Resolución 261 de 2018 se encuentra vigente.

3.4. Abogacía de la competencia



El proyecto no incide en la libre competencia de los mercados. La Frontera Agrícola Nacional es un área de referencia a escala general que no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, ni para actos de protocolización o registro (artículos 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018). Aplicado el cuestionario de abogacía de la competencia previsto en el Decreto 1074 de 2015, que desarrolla el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, ninguna de las preguntas arroja un resultado positivo, por lo que el proyecto no requiere concepto previo de la Superintendencia de Industria y Comercio.

3.5. Consulta previa

El proyecto no constituye una medida legislativa o administrativa susceptible de afectar directamente a las comunidades y pueblos étnicos, presupuesto que activa la consulta previa conforme al Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991). La Frontera Agrícola Nacional es un área de referencia a escala 1:100.000 que no restringe, excluye ni modifica los usos del suelo, no afecta derechos de dominio, tenencia u ocupación a nivel predial (artículos 1, 6 y 8 de la Resolución 261 de 2018) y no autoriza intervención alguna sobre el territorio. No se configura, por tanto, la afectación directa que la jurisprudencia constitucional exige para la procedencia del trámite (Sentencias SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022) y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador (2012). Sin perjuicio de lo anterior, y en desarrollo del enfoque de derechos, la metodología reconoce que cualquier medida concreta que llegue a adoptarse sobre territorios de comunidades campesinas, pueblos indígenas o comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras será objeto de consulta, concertación o participación, según corresponda, conforme a los estándares citados.

3.6. Jurisprudencia relevante

La actualización se apoya en la línea jurisprudencial sobre el campesinado como sujeto de especial protección constitucional. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-077 de 2017, reconoció la especial protección de los campesinos y trabajadores agrarios; en la Sentencia C-300 de 2021 sistematizó los fundamentos de esa protección; y en la Sentencia T-210 de 2025 (Sala Tercera de Revisión) señaló el deber de las autoridades de adoptar un enfoque de derechos sensible a las realidades del campo, en el que es posible armonizar la protección ambiental con los derechos de la población campesina, y caracterizó al campesinado como aliado en la protección ambiental. Esa jurisprudencia respalda el tránsito de un paradigma de exclusión a uno de reconocimiento y equilibrio de derechos que orienta la metodología actualizada.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto no genera cargas económicas nuevas para los particulares ni para el Estado. Su objeto es sustituir un documento metodológico que sirve de referencia para la planificación; no crea obligaciones pecuniarias, no impone tributos ni contribuciones y no ordena inversiones. Los costos asociados a la actualización de la metodología y de la identificación, y a su disposición en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), corresponden a las funciones ordinarias de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y se atienden con cargo a su presupuesto de funcionamiento. Como beneficios, la actualización mejora la focalización de la



política pública sectorial, aporta seguridad jurídica sobre el instrumento de referencia y contribuye a la prevención y gestión de conflictos socioambientales. La relación entre beneficios y costos es, por tanto, favorable, sin que se identifiquen impactos económicos negativos.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El proyecto no requiere disponibilidad presupuestal adicional. Por tratarse de un acto que actualiza el documento metodológico de un instrumento de referencia, no ordena gasto público nuevo ni compromete apropiaciones. La actualización se surte con cargo al presupuesto de funcionamiento de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, en ejercicio de sus funciones. En consecuencia, no genera impacto fiscal en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, al no crear ni aumentar gasto.

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

El proyecto no genera impacto negativo sobre el medio ambiente. No autoriza usos del suelo ni interviene físicamente el territorio; la Frontera Agrícola Nacional es un área de referencia que reconoce e incorpora las determinantes ambientales y las áreas protegidas —sin modificarlas— y orienta la planificación hacia el equilibrio entre la producción de alimentos, la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental. Respecto del patrimonio cultural de la Nación, el proyecto no afecta bienes ni manifestaciones del patrimonio; la dimensión étnico-cultural del territorio se atiende conforme a los estándares de participación descritos en el análisis de consulta previa de esta memoria.

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

Metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola en Colombia.

Escala 1:100.000.

Actualización con enfoque de derechos

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	(X)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	(X)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	<i>No aplica – el proyecto no tiene incidencia en la libre competencia de los mercados (numeral 3.4).</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otro	N/A

Aprobó:



GOBIERNO DE COLOMBIA

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

JORGE ENRIQUE MONCALEANO

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó:

Revisó: