



Libertad y Orden

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT
RESOLUCION No. *202510303779576* DEL 2025-12-30

“Por medio de la cual se adopta el lineamiento técnico para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal”

EL DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT

En ejercicio de las facultades legales otorgadas en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, el artículo 11 del Decreto 2363 de 2015, y

C O N S I D E R A N D O

Que, el artículo 64 superior, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2023, establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra en favor de los campesinos y trabajadores agrarios. Así mismo, reconoce que esta población se encuentra en la categoría de sujetos de especial protección, por ende, comprende las nociones del campesinado desde la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental, la garantía de sus derechos individuales o asociativos, entre ellos el acceso a tierra basado en la producción de alimentos de los cuales una de las entidades responsable en brindar este es la autoridad de tierras.

Que, el numeral 9° del artículo 1° de la Ley 160 de 1994 indicó que es objeto de este instrumento regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

Que, los predios rurales que adquiera la autoridad de tierras y objeto de subsidio, al igual que los baldíos de la Nación, deben adjudicarse en extensiones de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), concebida como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio, de acuerdo al artículo 38 de la citada ley.

Que, el inciso cuarto del artículo *ibidem* fijó en la Junta Directiva de la autoridad de tierras la competencia para indicar los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas y en cumplimiento de esta disposición, se expidió la Resolución No. 017 de 1995 del INCORA *“Por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas Gerencias Regionales”*, posteriormente derogada por el Acuerdo 202 de 2009 del INCODER.

Que, el inciso final del artículo anteriormente citado indicó que para los bienes objeto de subsidio y de naturaleza fiscal patrimonial, el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar se establecerá a nivel predial, al igual que para los predios rurales objeto de adquisición directa; por lo anterior, fue expedido Acuerdo No. 16 de 1996 del INCORA por el cual se adoptó el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar a nivel predial, posteriormente derogado el Acuerdo No. 192 de 2009 del INCODER.

Que, en el mismo sentido, el artículo 67 de la Ley 160 de 1994 indicó que es competencia del Consejo Directivo de la autoridad de tierras señalar para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares y en cumplimiento de esta atribución, se expidió la Resolución No. 041 de 1996 del INCORA *“Por*

“Por medio de la cual se adopta el lineamiento técnico para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal “

la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.”, posteriormente modificada por la Resolución No. 020 de 1998 del INCORA.

Que, la Agencia Nacional de Tierras fue creada por el Decreto Ley 2363 de 2015 como una agencia estatal de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y es la máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia.

Que, la Agencia Nacional de Tierras tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Que, con la creación de la Agencia Nacional de Tierras mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, el Consejo Directivo profirió el Acuerdo No. 008 del 19 de octubre de 2016, por medio del cual se adoptaron las disposiciones normativas establecidas en la Resolución No. 041 de 1996 y el Acuerdo No. 014 de 1995 y sus modificaciones o adiciones.

Que, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto Ley 902 de 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, en el que se detallaron procesos de acceso a tierras, formalización de la pequeña y mediana propiedad rural y el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, procedimientos administrativos en los que es menester tener en cuenta el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar para su ejecución.

Que, en virtud de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras expidió la Resolución No. 2533 de 2018 mediante la cual adoptó la *“Guía operativa de cálculo UAF Predial”*

Que, ante la necesidad de replantear los criterios metodológicos para determinar las extensiones de las Unidades Agrícolas Familiares por zonas relativamente homogéneas para racionalizar el uso y el aprovechamiento de las tierras de la Nación en relación con las nuevas condiciones de productividad y desarrollo tecnológico, y en cumplimiento del artículo 38 de la Ley 160 de 1994, el Consejo Directivo de la ANT expidió el Acuerdo 167 de 2021 por medio del cual se *“adoptó la guía metodológica para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal”* con el objetivo de contar con una metodología actualizada que le permita a la ANT determinar de manera técnica y precisa la cantidad de tierra que le permita a los adjudicatarios a y sus familias acceder a un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida.

Que, en cumplimiento del artículo 3º del citado Acuerdo 167 de 2021, la Agencia Nacional de Tierras inició el proceso de implementación gradual de la metodología de cálculo de Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal.

Que, de conformidad con el numeral 9º del artículo 25º del Decreto Ley 2363 de 2015, es función de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación realizar los estudios técnicos para determinar las extensiones máximas y mínimas por zonas relativamente homogéneas, para determinar el tamaño de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

Que, la determinación de la Unidad Agrícola Familiar aplicable es un criterio sustancial para la emisión del acto administrativo definitivo que concluye los procedimientos administrativos de acceso a tierras, de asignación del Subsidio Integral de Tierras, de formalización de la pequeña

“Por medio de la cual se adopta el lineamiento técnico para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal “

y mediana propiedad rural en los cuales los sujetos con vocación agrícola queden con tierra insuficiente, y el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

Que, el Acuerdo 167 de 2021 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras no estableció un régimen de transición con reglas claras y detalladas que permita dirimir aquellas situaciones jurídicas que se encuentran en curso, y con la expedición de los acuerdos aprobados por municipio que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal, por ende, se deben prever dificultades interpretativas para la aplicación de estos acuerdos en los procedimientos administrativos misionales en curso, cuyo trámite fue iniciado bajo la vigencia de las metodologías de cálculo de la Unidad Agrícola Familiar establecidas en las Resoluciones No. 041 de 1996, No. 2533 de 2018, No. 008 de 2016 y Acuerdos No. 202 de 2009 y No. 008 de 2016.

Que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Ley 2362 de 2015, corresponde al Director General de la Agencia Nacional de Tierras ejercer la dirección, orientación, coordinación, vigilancia, evaluación y supervisión del cumplimiento de los objetivos, funciones, planes y programas a cargo de la entidad, así como establecer los criterios y lineamientos necesarios para la gestión de los procesos de formalización, los procedimientos agrarios, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el acceso a tierras, la administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación, y adoptar las normas y procedimientos internos requeridos para el adecuado funcionamiento y prestación de los servicios de la Agencia.

Que, en ejercicio de las atribuciones antes señaladas, y con el propósito de asegurar una aplicación ordenada, coherente y efectiva de los acuerdos expedidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que definen los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal, resulta procedente impartir lineamientos que regulen su transición y aplicación en el tiempo respecto de los procedimientos administrativos que se encuentren en curso a la fecha de su expedición.

Que los lineamientos que se adoptan han sido elaborados de manera articulada por las dependencias técnicas, en el marco de sus competencias funcionales, y contaron con la colaboración y acompañamiento de la Oficina Jurídica de la Agencia, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPR, con el fin de asegurar su consistencia técnica, su alineación con la política pública agraria y su adecuada implementación en los procedimientos administrativos a cargo de la Agencia.

Que para dar estricto cumplimiento a lo descrito en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, se publicó el proyecto normativo desde el día 18 de diciembre al día 22 de diciembre del año en curso, según el certificado 202522000635297 expedido por la Subdirección de Sistemas de la Información.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Objeto. Adoptar el lineamiento técnico *“para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal”* contenido en el documento anexo que hace parte integral de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ámbito de aplicación. El lineamiento técnico adoptado deberá ser aplicado por la Agencia Nacional de Tierras para:

1. Los procesos de acceso a tierras, cuando se cuente con Acuerdos expedidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras en los que se señalen los rangos

“Por medio de la cual se adopta el lineamiento técnico para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal “

correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de las Unidades Agrícolas Familiares por Unidad Físicas Homogéneas a escala municipal.

2. El proceso administrativo especial agrario de recuperación de baldío indebidamente ocupado y el proceso administrativo de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, cuando se cuente con Acuerdos expedidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras en los que se señalen los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de las Unidades Agrícolas Familiares por Unidad Físicas Homogéneas a escala municipal.

ARTÍCULO TERCERO: Comunicar el lineamiento técnico *“para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal”* a todos los servidores y contratistas de la Agencia Nacional de Tierras, y a la ciudadanía en general mediante su publicación en la página web de la Entidad, www.ant.gov.co

ARTICULO CUARTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en la ciudad de Bogotá D.C., el 2025-12-30

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

JUAN FELIPE
HARMAN
ORTIZ
Firmado digitalmente
por JUAN FELIPE
HARMAN ORTIZ
25/12/2025 12:24:35 -05'00'
JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ
Director General

Proyectó: Miguel Ángel Panadero Dueñez- Contratista Oficina Jurídica. *U. Panadero*
Paula Valentina Velasco Rivera- Contratista SATN *P. Velasco*

Revisó: Angie Katherin Prieto Upegui- Contratista SATN *AP*
Linda Mariana Pachón- Contratista Oficina Jurídica *L. Pachón*

Aprobó: Lina María Salcedo - Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación *LS*
María Catalina Ramos Valencia- Jefe de Oficina Jurídica *MC*
Deicy Lizeth Gómez Gómez - Directora de Acceso a Tierras *D. Lizeth*
Ricardo Arturo Romero Cabezas – Director (E) de Gestión Jurídica de Tierras *RA*
Lizeth Lorena Flórez Canaria – Directora (E) de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad *LF*

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

Lineamiento para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo de la ANT que adoptan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familiar en Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal.

I. CONSIDERACIONES Y ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

El artículo 8º de la Constitución Política de 1991 establece la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Así mismo, el artículo 80 *ibidem* indica que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

El artículo 64 superior, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2023, señala que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra en favor de los campesinos y trabajadores agrarios. Así mismo, reconoce que esta población se encuentra en la categoría de sujetos de especial protección, por ende, comprende las nociones del campesinado desde la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental, la garantía de sus derechos individuales o asociativos¹, entre ellos el acceso a tierra basado en la producción de alimentos de los cuales una de las entidades responsable en brindar instrumentos para el desarrollo de este, es la autoridad de tierras.

Por otro lado, el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 160 de 1994 indica que dentro de los objetivos de ese instrumento legal está el de reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos orientados a eliminar y/o prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a la población campesina. También, en su numeral 9 se precisa que son objetivos de ese instrumento legal regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 160 de 1994 establece que, *“la Unidad Agrícola Familiar (UAF), es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”*. Ahora bien, su artículo 45 indica la aplicación para el fraccionamiento de predios rurales por debajo de la UAF, así mismo, el artículo 66 establece que el Consejo Directivo de la autoridad de tierras tiene la facultad de establecer excepciones, las cuales fueron

¹ La autoridad de tierras recibe en el marco de lo establecido por el DL 902 de 2017, solicitudes de acceso a tierras de forma individual o asociativa.

reglamentadas inicialmente por el Acuerdo 014 de 1995 del INCORA, derogado posteriormente por el Acuerdo 171 de 2021 del Consejo Directivo de la ANT.

La denominación de zonas relativamente homogéneas (ZRH) y la competencia para indicar los criterios metodológicos para determinar la UAF en bienes de naturaleza baldía, se encuentra en el inciso cuarto del artículo 38 de la Ley 160 de 1994, según el cual “(...) *La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas², y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley*”.

Por lo tanto, la Junta Directiva del INCORA expidió la Resolución No. 041 de 1996, en donde se determinaron las extensiones mínimas y máximas de la UAF para la adjudicación de baldíos por ZRH, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales. Esta metodología fue planteada por medio de estudios regionales, de conformidad con los criterios metodológicos de la Resolución No. 017 de 1995, modificada por Resolución No. 020 de 1998, que adicionó algunas ZRH. Posteriormente, el extinto INCODER expidió el Acuerdo 202 de 2009 que derogó la Resolución 017 de 1995 y por medio del cual se adoptaron los criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en UAF por ZRH y determinó su revisión periódica cada 6 años; así mismo, por medio del artículo 3° de este Acuerdo se creó la fórmula o ecuación matemática que debía aplicar para la determinación de esta.

Ahora bien, para los bienes objeto de subsidio y de naturaleza fiscal patrimonial, el inciso final del artículo 38 de la citada ley enseña que (...) “*Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar*” (...), caso en el cual también se encuentran los predios rurales objeto de adquisición directa, en concordancia con el artículo 27 de la Resolución 041 de 1996, por tanto, la metodología que se empleó para estos casos fue el cálculo de UAF a nivel predial adoptada por el Acuerdo No. 16 de 1996 del INCORA y, posteriormente, derogada por el Acuerdo No.192 de 2009 del INCODER.

En concordancia con lo anterior, el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1° de la Ley 1728 de 2014, indica que el Consejo Directivo del INCODER señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares.

La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es, por tanto, un concepto fundamental en la Ley 160 de 1994, la cual regula la reforma agraria y el desarrollo rural en Colombia, cuya función radica en eliminar o prevenir el fraccionamiento antieconómico y la concentración inequitativa por medio de los programas de acceso a la tierra, los procedimientos agrarios y, en general, la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, el cual es adoptado por las autoridades

² La Resolución 017 de 1995, estableció como ZRH “*Zonas relativamente homogéneas: aquellas que presentan aspectos similares en su fisiografía, dentro de los cuales se destacan los suelos, clima, recursos hídricos e infraestructura vial y su interrelación con el entorno socioeconómico y ambiental.*” El artículo segundo de esta Resolución indica los criterios para esta metodología (fisiográficos, climáticos, de geomorfología, suelos y entorno socioeconómico). Concepto que se mantuvo en el Acuerdo 202 de 2009.

municipales para revisar, formular y ajustar los PBOT-EOT³. Además, la UAF busca fomentar la estabilidad económica y social de las familias campesinas, promoviendo así la erradicación de la pobreza rural, contribuyendo a la paz y al desarrollo integral del campo colombiano.

En tal sentido, la Unidad Agrícola Familiar (UAF) es crucial en los procedimientos que adelanta la Agencia Nacional de Tierras (ANT), especialmente para los procesos de acceso a tierras por reconocimiento y asignación de derechos de bienes inmuebles rurales de naturaleza baldía, baldía reservada, fiscal patrimonial destinados a programas de dotación de tierras, otorgamiento de subsidios SIRA, SIDRA, SIAT⁴, para la definición de supuestos constitutivos del procedimiento de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y para el procedimiento especial agrario de recuperación de baldíos por indebida ocupación.

Esta figura permite definir la cantidad de tierra suficiente para que una familia campesina pueda sostenerse económicamente, y proporciona el criterio técnico para determinar la extensión de tierra que puede ser asignada a cada una de estas. La UAF asegura que las tierras adjudicadas sean suficientes para permitir una producción agropecuaria viable y sostenible, evitando la fragmentación excesiva que podría llevar a explotaciones no rentables.

El artículo 1º del Decreto Ley 2363 de 2015 creó a la Agencia Nacional de Tierras *“como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia.”* Además, el parágrafo de su artículo 38 indica que las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994 y demás normas vigentes a la Junta Directiva del INCORA, o al Consejo Directivo del INCODER, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Asimismo, el numeral 9º del artículo 25º de la citada norma establece que es función de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras la de *“realizar los estudios técnicos para determinar las extensiones máximas y mínimas por zonas relativamente homogéneas, para determinar el tamaño de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).”* Por otro lado, el numeral 11 del artículo 22 de mencionado Decreto Ley, indica que la Dirección de Acceso a Tierras de la Agencia Nacional de Tierras tiene la función de *“Brindar los insumos para que el Consejo Directivo determine los criterios metodológicos para el cálculo de las extensiones constitutivas de Unidades Agrícolas Familiares -UAF- y para que fije las extensiones máximas y mínimas por Zonas Relativamente Homogéneas.”*

Con la creación de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, el Consejo Directivo profirió el Acuerdo No. 008 del 19 de octubre de 2016, por medio del cual se adoptaron las disposiciones normativas establecidas en la Resolución No. 041 de 1996 y el Acuerdo No. 014 de 1995 y sus modificaciones o adiciones.

³ Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT)
Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria, Subsidio Integral de Reforma Agraria y Subsidio Integral de Acceso a Tierra.

⁴ Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria, Subsidio Integral de Reforma Agraria y Subsidio Integral de Acceso a Tierra.

Por su parte, la Presidencia de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*.

Asimismo, el Decreto Ley 902 de 2017 toma como sustento los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de 1991 que, entre otros, establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y su génesis se da a partir del Acuerdo de Final para la Paz, en el cual el punto 1.1.1 establece la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de definir sus fuentes y subcuentas, y así proveer un mecanismo para el acceso y la distribución gratuita de tierras. Por su parte, el punto 1.1.5 señala que, con el fin de promover el acceso a la tierra, se debe implementar un plan de formalización masiva de la propiedad, orientado a impulsar este propósito. Dicho plan busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural⁵; de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos y como garantía contra el despojo de cualquier tipo.

En el Decreto Ley en mención, se encuentran los siguientes procesos: i) en el numeral 3º del artículo 4º, sobre sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito; ii) en el numeral 2º del artículo 5º, sobre sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito⁶; iii) en el artículo 6º, sobre sujetos de formalización a título oneroso; iv) en el artículo 25, sobre la adjudicación directa; v) el artículo 26, sobre prelación para la asignación de derechos sobre baldíos, vi) en el artículo 38, sobre la acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación vii) en el artículo 29, sobre el Subsidio Integral de Acceso a Tierras y viii) en el numeral 4 del artículo 58 sobre la recuperación de baldíos indebidamente ocupados de conformidad con el capítulo X de la Ley 160 de 1994, artículo 2.14.19.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, en los cuales la autoridad de tierras debe tener como uno de los criterios para la ejecución de estos procedimientos administrativos la UAF.

En el año 2018, a partir de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras desarrolló un nuevo instrumento metodológico denominado *«Guía operativa de UAF Predial»*, adoptado mediante la Resolución No. 2533 de 2018. Al efecto, esta resolución se expidió en desarrollo del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y estableció el cálculo de la metodología de UAF predial para el trámite de subsidio SIAT, reconocimiento y asignación de derechos, adoptando la guía operativa para este.

En ese orden, el Consejo Directivo de la ANT expidió el Acuerdo 167 de 2021, *“Por medio del cual se adopta la guía metodológica para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal”*. Este Acuerdo acogió el concepto de Unidad Agrícola Familiar del artículo 38 de la Ley 160 de 1994 y determinó que la Unidad Agrícola Familiar – UAF – por Unidades Físicas Homogéneas – UFH - se compone de un Área Mínima Rentable (AMR) y unas áreas

⁵ Este punto es desarrollado en el Título V del precitado Decreto Ley.

⁶ El acceso a tierras por medio de adjudicación comprende los bienes rurales de naturaleza, baldía, baldía reservada y bienes fiscales patrimoniales, así mismo, en la modalidad de reconocimiento y asignación de derechos

complementarias; así mismo, integró en su aplicabilidad los bienes de naturaleza baldía, baldía reservada, fiscales patrimoniales y objeto de Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

En consecuencia, y de conformidad con lo establecido en el Acuerdo No. 167 de 2021, que adoptó la guía metodológica para el cálculo de la UAF por *“unidades físicas homogéneas a escala municipal”*, toma como referencia los estudios desarrollados en municipios con diversas condiciones, para de esta forma obtener una información actualizada y confiable desde lo técnico, lo socioeconómico y cultural.

En consecuencia, esta nueva metodología corresponde a las condiciones agroecológicas locales, en contraste con metodologías anteriores como las Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH) o la UAF predial; para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, por medio de datos geoespaciales, económicos y estudios de suelos, permite la delimitación espacial de las Unidades Físicas Homogéneas UFH, que son el instrumento que permite a la Agencia Nacional de Tierras la implementación de esta nueva metodología en todos los municipios en los cuales se efectúa este cálculo.

Por ello, la adopción de la nueva metodología en UFH, es el resultado de un trabajo conjunto entre la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el cual responde a las políticas de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural lideradas por el MADR.

La actualización de la UAF en UFH, tiene por propósito estimar la unidad básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, que permite a la familia campesina remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable, lo cual facilita la implementación de programas de asistencia técnica, acceso a mercados y fortalecimiento de pequeños y medianos productores, dando cumplimiento a los Planes de Desarrollo Territorial en garantía del derecho humano a la alimentación.

En ese orden, los criterios sobre los cuales fue construida la metodología son, por un lado, i) físicos y ambientales, relacionados con la clasificación y uso de suelos, el clima, la topografía, la hidrología y la vegetación de los territorios y, por otro lado, ii) basado en estudios de homogeneidad mediante la integración de datos geoespaciales, visitas de campo y participación comunitaria para el análisis de un desarrollo sostenible de los municipios en donde serán construidas las unidades agrícolas familiares.

En tal sentido, se tiene que las Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal, es el resultado de la división del territorio nacional que se fundamenta en los efectos combinados del clima ambiental, las características permanentes de los suelos, que facilitan el análisis y comprensión de las condiciones para la producción agropecuaria de referencia para los predios rurales allí agrupados y a orientar el proceso de otorgamiento en sus diferentes modalidades de acceso a tierras⁷, de modo ágil y eficiente. Lo anterior, con el fin de determinar la extensión de tierra que puede llegar a ser titulada a una familia campesina.

⁷ Adjudicación de baldíos, baldíos reservados, bienes fiscales patrimoniales, y Subsidio Integral de Acceso a Tierra.

En consecuencia, con la expedición de los acuerdos aprobados por municipio por el Consejo Directivo que adoptan los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal, en aplicación de la metodología técnica dispuesta en el Acuerdo No. 167 de 2021, no se tuvieron en cuenta las situaciones de hecho en las cuales se encuentran solicitudes o trámites en curso de programas de acceso a tierra iniciados bajo las metodologías de UAF predial y en zonas relativamente homogéneas, establecidas en las Resoluciones Nos. 041 de 1996, 2533 de 2018, 008 de 2016, y Acuerdos Nos. 202 de 2009 y 008 de 2016 respectivamente, la asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, así mismo, para aquellos casos de formalización de pequeña y mediana propiedad con sujetos con vocación agrícola, cuyo resultado sea inferior a la UAF y para la determinación del proceso especial agrario de recuperación por indebida ocupación de baldíos, por esta razón, es importante generar un lineamiento que permita una transición en los procedimientos internos que maneja la entidad y que para la emisión de una decisión de fondo se requiera del cálculo de la UAF.

Por otro lado, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia SU-288 de 2022, unificó la jurisprudencia en relación con la interpretación constitucionalmente adecuada de diversos aspectos del régimen especial de bienes de naturaleza baldía y definió varias reglas para los procesos de pertenencia que se inicien con posterioridad a su expedición y para las sentencias de pertenencia proferidas desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994) y hasta el momento en que se profiere dicha providencia (13 de marzo de 2023), en donde se destacan las reglas 9 y 10, dado que tienen relación con la Unidad Agrícola Familiar y las extensiones máximas y mínimas para cada municipio definidas por la ANT:

“(…) Regla 9. Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no son oponibles al Estado. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos.

Regla 10. En la ejecución del plan de recuperación de baldíos, las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, no obstante, los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las profirieron, siempre que constaten que cumplen las finalidades asignadas a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación. (…).”

Si bien, el criterio UAF para la operativización de las precitadas reglas de decisión de la Su 288 de 2022 resulta relevante, también es cierto que el tránsito normativo de la reglamentación UAF que se precisa en el presente lineamiento, inicialmente, no afecta la implementación del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos– PARB, en tanto el criterio temporal definido por la Corte para adelantar la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y el procedimiento administrativo de reconocimiento de sentencias de pertenencia proferidas sobre predios baldíos, es anterior a la implementación de la metodología de UAF por UFH dispuesta por el Acuerdo No. 167 de 2021.

Ahora, los numerales 2 y 5 del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015, establecen en cabeza del Director de la ANT *“Impartir criterios y lineamientos para la gestión de la formalización y de los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, y la reversión de baldíos” (...)* *“para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación”*

Por tanto, y de conformidad con las consideraciones referidas, en el marco de los procedimientos misionales que lleva a cabo la entidad en virtud de los planes de ordenamiento social de la propiedad, en los cuales se encuentra el acceso a tierras, el Subsidio Integral de Tierras, la formalización de la pequeña y mediana propiedad y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, en los cuales la autoridad de tierras debe tener como uno de los criterios para la ejecución de estos procedimientos administrativos la UAF, se debe establecer un lineamiento que determine unas reglas claras de transición para la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo que aprueban los resultados de la UAF por UFH a Escala Municipal y sus posteriores actualizaciones en el marco de las metodologías adoptadas por el Consejo en los municipios donde estas sean aprobadas y expedidas.

Finalmente, el presente lineamiento permite orientar la transición y aplicación sustancial de las metodologías de la Unidad Agrícola Familiar para todos los procesos por medio de los cuales se ejecuta la política de ordenamiento social de la propiedad rural, con la expedición de los acuerdos aprobados por municipio por el Consejo Directivo que adoptan los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas, de conformidad con la metodología establecida en el Acuerdo No. 167 de 2021.

II. MARCO NORMATIVO

Las orientaciones contenidas en el presente lineamiento consultan las siguientes fuentes constitucionales y legales:

- Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia
- Acto Legislativo 01 de 2023 por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional
- Acto Legislativo 01 de 2025, Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 160 de 1994
- Ley 1728 de 2014
- Decreto Ley 2363 de 2015.
- Decreto Ley 902 de 2017.
- Decreto 1071 de 2015.
- Acuerdo 202 de 2009 del Consejo Directivo del INCODER.
- Acuerdo No. 08 de 2016 del Consejo Directivo de la ANT.

- Acuerdo No. 167 de 2021 del Consejo Directivo de la ANT.
- Acuerdo No. 171 de 2021 del Consejo Directivo de la ANT.
- Resolución No. 017 de 1995 de la Junta Directiva del INCORA.
- Resolución No. 041 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA.
- Resolución No. 2533 de 2018 de la ANT.
- Resolución No. 20230010000036 del 12 de abril de 2023 de la ANT - Reglamento Operativo del Decreto Ley 902 de 2017.
- Sentencia SU-288 de 2022 proferida por la Corte Constitucional

III. ÁMBITO DE APLICACIÓN:

El presente lineamiento se emite en el marco de los procedimientos que lleva a cabo la ANT, en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 2 y 5 del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015, los cuales establecen la competencia del Director de la ANT para *“Impartir criterios y lineamientos para la gestión de la formalización y de los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, y la reversión de baldíos” (...)* *“para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación”*, cuya consulta y aplicación es obligatoria para reducir los márgenes de subjetividad en la toma de decisiones, tal y como lo señala el artículo 16 literal c) de la Ley 2052 de 2020, invocada por el artículo 1º de la Resolución 20230010000036 del 12 de abril de 2023 expedida por la Agencia Nacional de Tierras, *“Por la cual se expide el Reglamento Operativo”*. Por lo anterior, las orientaciones que aquí se imparten son de obligatoria observancia durante la ejecución de los siguientes procesos misionales:

a. Para los procesos de Acceso a Tierras, cuando se cuente con Acuerdos del Consejo Directivo de la ANT que aprueben los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal.

b. Para el proceso administrativo especial agrario de recuperación de baldío indebidamente ocupado y formalización de pequeña y mediana propiedad rural, cuando se cuente con Acuerdos del Consejo Directivo de la ANT que aprueben los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal, en concordancia a la aplicación de las reglas contenidas en este lineamiento.

IV. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

Sobre la producción de efectos jurídicos en el tiempo de actos administrativos.

El principio de irretroactividad establece que por regla general los efectos de las normas jurídicas aplican a futuro, así lo disponen los artículos 29 y 58 de la Constitución Política. Igualmente, este principio del derecho también rige la manifestación unilateral de voluntad de la administración

expresada a través de actos administrativos; al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado en múltiples providencias (11 de junio de 1993, del 25 de julio de 1997, del 19 de abril de 1990 y del 20 de marzo de 1992) que:

“De la irretroactividad de la ley se deduce la irretroactividad de los actos administrativos, los cuales no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Sólo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efecto hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal”

Sobre el mismo punto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en radicado No. radicado No. 1294 de 2000 precisó que *“la doctrina y la jurisprudencia nacionales han precisado que la irretroactividad de las leyes y de los actos administrativos es uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de derecho”*. Posteriormente, esta misma Corporación mediante radicado No. 2003-01342-01 del 10 de noviembre de 2017, reiteró que los actos administrativos deben producir efectos desde la fecha de su publicación, comunicación o notificación, por tanto, sus resultados se deben dar a partir de ese momento, esto atendiendo a la seguridad jurídica que deben contener, con el fin de dar certeza en el marco de situaciones jurídicas al interior de los procedimientos y actuaciones que lleva la administración:

“Por regla general, en nuestro ordenamiento jurídico, el acto administrativo produce efectos desde la fecha de su publicación, comunicación o notificación, según el caso (artículos 43 y 44 del C.C.A.) 10 y, por tanto, las consecuencias en él previstas tienen lugar a partir de ese momento, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, conforme a la ley. Sin embargo, se reitera, hay ocasiones en que la respectiva decisión, excepcionalmente, comienza a ser eficaz en una oportunidad distinta, según la naturaleza y características propias de cada acto.” (...)

“(…) [D]e conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la ley 153 de 1887, es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos hacia el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico”

Así, es claro que en materia de actos administrativos sus efectos deben guardar concordancia con principios como el de irretroactividad, posición que recientemente fue adoptada en el Concepto No. 598041 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública:

“De esta forma, todo acto administrativo, como las leyes, tienen como característica esencial el carácter irretroactivo, es decir, que los efectos jurídico-materiales que producen, por regla general son ex nunc (hacia el futuro) a efectos de preservar la confianza, la seguridad y la certidumbre de las personas en el orden jurídico vigente”.

Ahora bien, en materia de acceso a tierras y dadas las problemáticas de informalidad de está, entendiendo las realidades de la ruralidad en el marco de los procedimientos que lleva a cabo la autoridad de tierras para otorgar garantías, por razones históricas estas se deben amparar en la seguridad jurídica en las actuaciones adelantadas, acogiendo el derecho sustancial al acceso progresivo a la tierra y su posterior desarrollo en proyectos agrícolas, como lo preceptúa el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, en concordancia con la Sentencia proferida por la Corte Constitucional C-623 de 2015:

(...) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida (...)

En ese orden, el Acuerdo No. 167 de 2021, cuyo objeto fue establecer la guía metodológica para el cálculo de la UAF por UFH a escala municipal, no determinó reglas claras y detalladas para dirimir aquellas situaciones jurídicas que se encuentran en curso en el marco de los procedimientos misionales que ejecuta la ANT, dado que este solo se remite a la adopción de la guía metodológica por UFH, en consecuencia, resulta importante establecer la aplicabilidad en el tiempo de la referida metodología en los Acuerdos del Consejo Directivo que aprueban los resultados de la UAF por UFH a Escala Municipal.

Por esta razón, para dirimir aquellas situaciones jurídicas que se encuentran en curso en el marco de los procedimientos administrativos que adelanta la Agencia Nacional de Tierras, de conformidad con su competencia misional y dado que no existe una ruta de orientación para determinar la aplicación de los Acuerdos del Consejo Directivo que aprueban los resultados de la UAF por UFH a Escala Municipal en el tiempo, se hace necesario este lineamiento que permite parametrizar la aplicación de esta para las situaciones que se encuentran en curso.

Los procedimientos misionales de las entidades públicas deben garantizar en su ejecución el principio de seguridad jurídica; en tal sentido, la emisión de nuevos procedimientos requiere de una reglamentación y/o actualización de criterios que, a futuro, rijan los procesos en curso cuyo trámite debe culminar con los procedimientos previamente adelantados, el cual se enmarca en tres dimensiones, de acuerdo con la Sentencia SU 213 de 2021:

“Primero, la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, que “incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación [y] la mera tenencia”, en los términos previstos por la ley. Segundo, el acceso progresivo a los bienes y servicios que permitan llevar a cabo los proyectos de vida de la población rural, “como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial”. Tercero, el acceso a propiedad de la tierra por medio de mecanismos como “la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas”

En ese orden, con la expedición de Acuerdos del Consejo Directivo de la ANT que aprueben por municipio los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas, de conformidad con la metodología establecida en el Acuerdo No. 167 de 2021, se han generado una serie de dificultades interpretativas al interior de la ANT, respecto de la aplicación de estos Acuerdos en procedimientos administrativos misionales en el tiempo, en las cuales se encuentran solicitudes o trámites en curso de programas de acceso a tierra iniciados bajo las metodologías de UAF predial y en zonas relativamente homogéneas, establecidas en las Resoluciones Nos. 041 de 1996, 2533

de 2018, 008 de 2016, y Acuerdos Nos.202 de 2009 y 008 de 2016, respectivamente, en las modalidades de reconocimiento de derechos o asignación de derechos.

Así mismo, para la asignación del Subsidio Integral de Tierras establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, y los procesos de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural en los cuales los sujetos con vocación agrícola queden con tierra insuficiente, y en los casos de los procesos especiales administrativos agrarios como el de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, en los cuales parte de los criterios para la emisión de la decisión de fondo consisten en la determinación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y sus posteriores actualizaciones en el marco de las metodologías adoptadas por medio del Consejo Directivo de la ANT, en los municipios donde estas sean aprobadas y expedidas.

En tal sentido, la aplicación estricta del principio de irretroactividad de la ley y de los actos administrativos, implica que los acuerdos que adoptan el nuevo cálculo de la UAF por UFH a Escala Municipal, de conformidad a la metodología técnica aprobada en el Acuerdo No. 167 de 2021, tengan su aplicación de forma progresiva, a partir de la emisión de los Acuerdos que emita el Consejo Directivo de la ANT en cada municipio que adoptan los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas, dado que sus efectos rigen hacia el futuro. De tal modo que las solicitudes y trámites de los procesos que hubiesen iniciado con aplicación de una UAF anterior deberán culminar con arreglo a esta.

V. REGLAS PARA LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS QUE ESTABLECEN LAS UAF POR UFH PARA CADA MUNICIPIO CONFORME AL ACUERDO 167 DE 2021

5.1. EN LOS PROCESOS DE ACCESO A TIERRAS:

a. Procesos de acceso a tierras iniciados antes de la entrada en vigencia del Acuerdo que establece el cálculo de la UAF por UFH para el municipio.

Para entender la incidencia de la expedición de Acuerdos del Consejo Directivo de la ANT que aprueben por municipio los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas de conformidad con la metodología establecida en el Acuerdo No. 167 de 2021, en el respectivo municipio en los procesos administrativos que adelantan la Dirección de Acceso a Tierras, Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas y Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, es necesario comprender el momento en el que inician las actuaciones administrativas al interior de la Entidad, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 1437 de 2011, el cual, establece que:

“(…) ARTÍCULO 4. Formas de iniciar las actuaciones administrativas. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

- 1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.*
- 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.*
- 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.*

4. Por las autoridades, oficiosamente. (...)."

En ese sentido, los procesos administrativos que adelanta la Agencia Nacional de Tierras pueden iniciar de dos maneras: i) de oficio con la expedición de un acto administrativo de acuerdo con la oferta institucional y ii) por medio de una solicitud de parte de forma asociativa o particular por los solicitantes de acceso a tierras.

De conformidad con lo anterior, en lo que respecta al primer numeral, se debe entender que la Agencia Nacional de Tierras manifiesta su voluntad por medio de actos administrativos.

En consecuencia, se detallarán a continuación, los supuestos de hecho en los cuales se encuentran los procesos de acceso a tierras adelantados por la Dirección de Acceso a Tierras, Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas y Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, con la expedición de Acuerdos del Consejo Directivo de la ANT que aprueben por municipio los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal⁸ de conformidad con la metodología establecida en el Acuerdo No. 167 de 2021.

Para esto, el Acuerdo No. 167 de 2021 estableció unos parámetros en el artículo 3 y los criterios de vigencia e implementación en el artículo 5°, los cuales establecen:

“(...) Artículo Tercero. Implementación metodológica para el cálculo de Unidad Agrícola Familiar. La Agencia Nacional de Tierras – ANT tendrá un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo, para implementar de manera gradual y progresiva la metodología de cálculo de Unidad Agrícola Familiar por unidad física homogénea a escala municipal, para lo cual realizará la priorización de los municipios focalizados para la implementación del ordenamiento social de la propiedad, y seguirá las siguientes reglas: (...)

Artículo Quinto. Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial. (...).

No obstante, el Acuerdo No. 167 de 2021 no estableció parámetros transición para aquellos procesos administrativos de adjudicación que se encuentran en curso por parte de la Agencia Nacional de Tierras, por ese motivo se efectuarán en el presente lineamiento, el cual contiene las orientaciones para su aplicación en los supuestos de hecho definidos en este y en los procedimientos conexos que en la decisión que emitan para su procedimiento deban tener como referente la UAF.

b. Reglas aplicables a los procesos de acceso a tierras.

La Dirección de Acceso a Tierras, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión al ejecutar sus actuaciones

⁸ Los Acuerdos que adoptan los rangos máximos y mínimos en Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal, tienen como parte integral un Documento Técnico que es el soporte de los resultados, por ende, cuando se requiera mayor nivel de detalle sobre el cálculo y la unidad de medida, este se encuentra en el soporte referido y sus anexos.

misionales de acceso a predios rurales de naturaleza baldía, baldía reservada, bienes fiscales patrimoniales y otorgamiento de subsidios deberán sujetarse a las siguientes reglas aplicables de acuerdo con los supuestos de hecho previamente identificados.

En ese sentido, las reglas que a continuación se relacionan están orientadas a definir los cálculos realizados bajo otras metodologías, los cuales no perderán su vigencia, sino que estos deberán aplicarse hasta culminar los procesos de acceso a tierras.

1. **Solicitudes de reconocimiento de derechos:** En los casos en que se hubiere efectuado la solicitud o se encuentre en curso la actuación administrativa para la adjudicación en el marco de la aplicación de la UAF en Zonas Relativamente Homogéneas con fundamento en la Resolución No. 041 de 1996, Resolución 020 de 1998 y Resolución 2533 de 2018, habrá lugar a culminar el procedimiento administrativo con los criterios sustanciales incluido el cálculo de UAF contenidos en estas.

En los casos, en donde la solicitud se haya efectuado al momento de la expedición del acuerdo que señala los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la UAF por Unidades Físicas Homogéneas a Escala Municipal, en el municipio objeto del procedimiento señalado en este numeral y las que se efectúen con posterioridad a este se aplicará la metodología adoptada por el Acuerdo 167 de 2021 hasta su culminación.

En tal sentido, se entenderá como solicitud el momento de recepción de la petición de parte para el reconocimiento de derechos, o el momento que se realice de oficio por parte de la entidad en el marco del barrido predial, o en la fase de solicitud de ingreso al Fondo de Tierras para la RRI o en la remisión del Fondo de Tierras a la misional competente.

2. **Procesos de Asignación de Derechos⁹:** En los casos en que se hubiere efectuado la solicitud o se encuentre en curso la actuación administrativa para la adjudicación en el marco de la aplicación del cálculo de la UAF con fundamento en la Resolución No. 041 de 1996, Resolución 020 de 1998 y Resolución 2533 de 2018, habrá lugar a culminar el procedimiento administrativo de asignación de derechos, con los criterios sustanciales incluido el cálculo de UAF contenidos en estas.

En los casos en que la solicitud haya sido realizada al momento de la expedición del acuerdo que establece los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal en el municipio objeto del procedimiento señalado en este numeral, así como en las solicitudes presentadas con posterioridad, se aplicarán los resultados del respectivo municipio conforme a la metodología adoptada mediante el Acuerdo 167 de 2021, hasta su culminación.

En tal sentido, se entenderá como solicitud el momento de alistamiento de la información técnica. En el caso de adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, en el marco de los

⁹ Para el presente lineamiento se entienden como procesos de asignación de derechos los establecidos en el DL 902 de 2017, y demás programas especiales referidos por el Gobierno Nacional.

programas especiales desarrollados por la entidad, dicho inicio a partir del registro de este a nombre de la ANT en el certificado de tradición y libertad del bien inmueble.

3. **Respecto de los baldíos reservados:** En los casos de que trata el artículo 56 de la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo 203 de 2009, también sobre los cuales la Agencia Nacional de Tierras, con arreglo al artículo 76 de la Ley 160 de 1994 establezca un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno Nacional, en los casos en que se hubiere efectuado la solicitud o se encuentre en curso la actuación administrativa para la adjudicación habrá lugar a culminar el procedimiento administrativo, con los criterios sustanciales incluido el cálculo de UAF contenidos en estas.

En los casos en que la solicitud haya sido realizada al momento de la expedición del acuerdo que establece los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal en el municipio objeto del procedimiento señalado en este numeral, así como en las solicitudes presentadas con posterioridad, se aplicarán los resultados del respectivo municipio conforme a la metodología adoptada mediante el Acuerdo 167 de 2021, hasta su culminación.

4. **Procesos iniciados en vigencia del otorgamiento de un Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria - SIDRA y el Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA:** En los casos en que se hubiere solicitados y que se encuentren en trámite del proceso administrativo en virtud de los subsidios SIDRA (Acuerdo 310 y 324 del 2013 y el Acuerdo 356 del 2015) o SIRA (Acuerdo 005 de 2016), habrá lugar a culminar bajo la metodología predial establecida en la Resolución No. 2533 de 2018¹⁰.
5. **Procesos en vigencia del Subsidio Integral de Acceso a Tierras – SIAT:** Para los procesos de verificación de requisitos mínimos para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales - RIR, instrumento para la identificación, caracterización e ingreso de los predios que potencialmente pueden ser adquiridos mediante el Subsidio Integral de Acceso a Tierras - SIAT, en los casos en que los predios hubiesen sido ofertados en el marco de una convocatoria pública en vigencia de la aplicación del cálculo de la UAF con fundamento en la Resolución 2533 de 2018, habrá lugar a culminar el procedimiento administrativo con este.

En los casos en que la solicitud haya sido realizada al momento de la expedición del acuerdo que establece los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal en el municipio objeto de convocatoria señalado en este numeral, así como en las solicitudes presentadas con posterioridad, se aplicarán los resultados del respectivo municipio conforme a la metodología adoptada mediante el Acuerdo 167 de 2021, hasta su culminación.

¹⁰ Dado que estos subsidios son anteriores a la expedición del Acuerdo 167 de 2021, las solicitudes y trámites de estos se rigen por la metodología anterior, en estos casos no hay cabida a la transición.

En tal sentido, se entenderá como solicitud el momento de la postulación del predio rural objeto de subsidio de tierras.

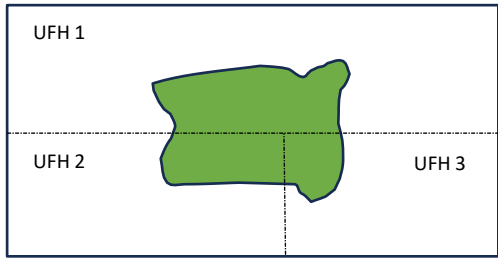
Finalmente, a continuación, se relaciona el resumen de los relacionado de forma detallada para cada uno de los procedimientos de acceso a tierras:

PROCESOS DE ACCESO A TIERRAS 	TRANSICIÓN 
Reconocimiento de derechos y baldíos reservados	a. Solicitudes anteriores a la expedición del Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto de reconocimiento de derechos se aplicará la metodología anterior (Resolución No. 041 de 1996, Resolución 020 de 1998 y Resolución 2533 de 2018 según corresponda) b. Solicitudes efectuadas al momento de expedición y con posterioridad al Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto de reconocimiento de derechos se aplicará la metodología adoptada por el Acuerdo 167 de 2021 hasta su culminación.
Procesos de Asignación de Derechos	c. Solicitudes anteriores a la expedición del Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto de asignación de derechos se aplicará la metodología anterior (Resolución No. 041 de 1996, Resolución 020 de 1998 y Resolución 2533 de 2018). Resulta pertinente precisar que para la asignación de derechos se tendrá el inicio de la solicitud el alistamiento de la información técnica. En el caso de bienes fiscales patrimoniales en el marco de los programas especiales desarrollados por la entidad, dicho inicio se entenderá a partir del registro de este a nombre de la ANT en el certificado de tradición y libertad del bien inmueble. d. Solicitudes efectuadas al momento de expedición y con posterioridad al Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto de asignación de derechos se aplicará la metodología adoptada por el Acuerdo 167 de 2021 hasta su culminación.
Procesos Subsidio Integral de Acceso a Tierras – SIAT	e. Solicitudes anteriores a la expedición del Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto

	de subsidio (SIAT) se aplicará la metodología anterior (Resolución 2533 de 2018). Resulta pertinente precisar que en el caso del otorgamiento del SIAT, este se entenderá a partir de la postulación del predio objeto de subsidio. f. Solicitudes efectuadas al momento de expedición y con posterioridad al Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto del SIAT, se aplicará la metodología adoptada por el Acuerdo 167 de 2021 hasta su culminación.
--	--

6. **Solicitudes correspondientes a los procesos enunciados en los numerales 1°, 2° y 3° del artículo segundo del Acuerdo No. 167 de 2021, en la cuales se evidencie más de un rango de UFH para un mismo predio:** En los casos en los que se evidencie dentro del proceso de adjudicación más de un rango de UAF en un mismo predio rural, habrá lugar a definir un único rango, este cálculo se realiza considerando la proporción de área que cada UFH ocupa en el predio.

Esta ponderación se realizará considerando el área del predio que se encuentra dentro de cada UFH, de tal forma que el cálculo refleje de manera proporcional las características particulares de cada fracción del predio, con el propósito de garantizar la aplicación de criterios técnicos homogéneos y en concordancia con lo establecido en el Acuerdo 167 de 2021, a partir de la operación de las siguientes fórmulas:

- Definición de la fracción de cada UFH encontrada en el predio:	
Base matemática para la ponderación: La fracción de cada UFH se calcula mediante la siguiente expresión: $t_n = \frac{a}{A}$ Donde: t_n = Fracción de área de la UFH respecto al área total del predio a (ha) = Área de la UFH en el predio A (ha) = Área total del predio n representa el número de UFH que existan en el predio, por tanto, el valor t debe calcularse para cada una de las UFH encontradas en el predio	Ejemplo:  $a_1 = 50$ ha ---> área del predio en la UFH₁ $a_2 = 35$ ha ---> área del predio en la UFH₂ $a_3 = 15$ ha ---> área del predio en la UFH₃

Esta operación permite establecer el peso relativo que cada UFH tiene dentro del área total, valor que será utilizado en las siguientes fórmulas.	A (ha)= 100 ha ----> área total del predio Aplicando la fórmula: $t_n = \frac{a}{A}$ Se obtienen las siguientes fracciones de área de la UFH respecto al área total del predio: $t_1 = \frac{50}{100} = 0,5$ $t_2 = \frac{35}{100} = 0,35$ $t_3 = \frac{15}{100} = 0,15$												
- Definición del valor mínimo ponderado de la UAF													
Base matemática para la ponderación:	Ejemplo:												
$UAF_{min} = ((x_1 \times t_1) + ... + (x_n \times t_n))$ Donde: UAF_{min} = UAF mínima calculada x_1 (ha) = Valor mínimo del rango UAF en la UFH₁ t_1 = Fracción de área de la UFH₁ respecto al área total del predio n = Representa la cantidad de UFH que existan en el predio. Esta fórmula pondera los valores mínimos de la UAF según la proporción del área que cada UFH representa dentro del predio.	Teniendo de referencia los rangos mínimos y máximos de cada UFH: <table><tr><td></td><td>UAF mínimo</td><td>UAF máximo</td></tr><tr><td>UFH₁</td><td>2,1</td><td>5,4</td></tr><tr><td>UFH₂</td><td>3,2</td><td>6,3</td></tr><tr><td>UFH₃</td><td>2,8</td><td>5,8</td></tr></table> Aplicando la siguiente fórmula: $UAF_{min} = ((x_1 \times t_1) + ... + (x_n \times t_n))$ Se obtiene: $UAF_{min} = ((2,1 \times 0,5) + (3,2 \times 0,35) + (2,8 \times 0,15))$ $UAF_{min} = 2,7 \text{ ha}$		UAF mínimo	UAF máximo	UFH₁	2,1	5,4	UFH₂	3,2	6,3	UFH₃	2,8	5,8
	UAF mínimo	UAF máximo											
UFH₁	2,1	5,4											
UFH₂	3,2	6,3											
UFH₃	2,8	5,8											
- Definición del valor máximo ponderado de la UAF													
Base matemática para la aplicación:	Ejemplo:												
Donde:	Teniendo de referencia los rangos mínimos y máximos de cada UFH:												

UAF _{max} = UAF máxima calculada	
y ₁ (ha) = Valor máximo del rango UAF en la UFH ₁	
t ₁ = Fracción de área de la UFH ₁ respecto al área total del predio.	
n = Representa la cantidad de UFH que existan en el predio	
Este cálculo determina el valor máximo del rango ponderado, considerando igualmente la proporción de área que cada UFH ocupa en el predio.	

	UAF mínimo	UAF máximo
UFH ₁	2,1	5,4
UFH ₂	3,2	6,3
UFH ₃	2,8	5,8

Aplicando la siguiente fórmula:

$$UAF_{predio} = ((x_1 \times t_1) + \dots + (x_n \times t_n))$$

Se obtiene:

$$UAF_{predio} = ((5,4 \times 0,5) + (6,3 \times 0,35) + (5,8 \times 0,15))$$
$$UAF_{predio} = 5,7 \text{ ha}$$

Conclusión:

A partir de la aplicación de las fórmulas matemáticas descritas se define el rango de UAF para el predio, que en este caso está entre 2,7 – 5,7 ha.

Por tanto, el resultado de esta ponderación genera un rango único de la UAF – compuesto por un valor mínimo y un valor máximo. En el cálculo solo se consideran las áreas efectivamente comprendidas dentro de UFH con rango de UAF definido, excluyendo las áreas de no aplicabilidad y/o sin cálculo.

7. **Solicitudes correspondientes a los procesos enunciados en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo segundo del Acuerdo No. 167 de 2021, en las cuales no se ha calculado la UAF en un área del municipio por UFH:** En aquellos casos en donde se evidencie que un municipio no determine en su totalidad un rango de UAF para todas las UFH, se deberá tener en cuenta para su determinación la UAF basada en los rangos mínimos y máximos del municipio determinados a partir de la aplicación del Acuerdo 167 del 2021.

Finalmente, los procesos de acceso a tierras, deberá tenerse en cuenta que el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar es un concepto transversal al ordenamiento rural en tanto se constituye como un instrumento medular para abarcar múltiples funciones, a saber: (i) Servir como instrumento de racionalización en la dotación de tierras como recurso escaso. (ii) ser parámetro para analizar y prevenir los fenómenos de concentración y fraccionamiento de la propiedad rural en procedimientos de acceso a la propiedad agraria. (iii) ser referente para detectar casos en los que se requiera iniciar procedimientos administrativos agrarios que resuelven conflictos de tenencia sobre el suelo rural, entre otras. (iv) coadyuvar en la ordenación del suelo rural y el fomento de la adecuada explotación del suelo (UPRA, 2017).

VI. **EN LOS PROCESOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE PROPIEDAD PRIVADA
Y RECUPERACIÓN DE BALDÍO INDEBIDAMENTE OCUPADO**

CRITERIOS Y METODOLOGÍA PREVISTOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS QUE ESTABLECEN LAS UAF POR UFH PARA CADA MUNICIPIO CONFORME AL ACUERDO 167 DE 2021, CORRESPONDIENTES A LA UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR-UAF EN UNIDADES FÍSICAS HOMOGÉNEAS – UFH, AL INTERIOR DE LA RUTA MISIONAL DE FORMALIZACIÓN DE PROPIEDAD PRIVADA.

- a. **Presupuestos que se deben observar al interior de la ruta misional de formalización de propiedad privada sobre el área a formalizar, de conformidad con lo consagrado en el Decreto Ley 902 de 2017.**

El título 5° del Decreto Ley 902 de 2017 facultó a la Agencia Nacional de Tierras para que, mediante acto administrativo, titule la posesión y sanee la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada. Esta facultad, de acuerdo con las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto Ley mencionado, tiene sustento en el punto 1.1.5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así:

*“(…) 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de **regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural**, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que*

ocupa o posee la población campesina en Colombia. (...) En desarrollo de este propósito el Gobierno:

- *Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.*

- *Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad. **En caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF)¹¹, el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos. (...)***

En cumplimiento de lo anterior, el artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017 reconoció como sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito a “los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente”; mientras que el artículo 5° ibidem reconoció como sujetos de acceso a tierras y formalización a título parcialmente gratuito a “las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente”

Así, la normatividad ha priorizado la atención a los sujetos de formalización a título gratuito y parcialmente gratuito, permitiendo que, en el evento que la extensión del predio a formalizar mediante el procedimiento administrativo resulte ser inferior a la UAF definida para el municipio, el sujeto de formalización cuente con la posibilidad de inscribirse a los programas de acceso a tierra que ejecuta la ANT con el objetivo de ser dotado vía adjudicación de la extensión de tierra que hace falta para completar la UAF.

Ahora bien, en lo que corresponde a la definición de la pequeña y mediana propiedad rural, es relevante tener en cuenta la conceptualización realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el estudio ‘*Fragmentación y Distribución de la Propiedad Privada Rural en Colombia*¹²’ en el cual

¹¹ Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), lo establecido en el art. 38 de la ley 160 de 1994.

¹² La metodología del estudio tomó como punto de partida el total de registros prediales, dentro del cual se realizaron las siguientes marcaciones y/o exclusiones: (i) Se excluyen predios urbanos, manteniendo solamente los de carácter rural; (ii) Se identifican y excluyen los predios categorizados como: a) Predios en propiedad del Estado (fiscales y Parques Naturales); b) Resguardos indígenas; b) Territorios colectivos de comunidades negras; c) Otros institucionales (cementeros, escuelas, universidades, iglesias, hospitales, entre otros); d) Se identifican los predios ubicados dentro de la frontera agrícola nacional; e) Se identifican los predios clasificados con destino económico agropecuario.

Una vez realizadas las marcaciones y/o exclusiones, se consideran tres escenarios de análisis para estudiar la distribución de la tierra rural colombiana: (i) Total, de predios rurales excluyendo resguardos indígenas, territorios colectivos y predios en propiedad del Estado, (ii) total, de predios rurales excluyendo resguardos indígenas, territorios colectivos y predios en propiedad del Estado marcados dentro de la frontera agrícola y (iii) total, de predios rurales excluyendo resguardos indígenas, territorios colectivos y predios en propiedad del Estado marcados dentro de la frontera agrícola con destino económico agropecuario.

se definieron los principales indicadores empleados para entender el fenómeno de desigualdad que caracteriza a la tenencia de tierra del país (curva de Lorenz, coeficiente de Gini y los indicadores de disparidad superior e inferior) identificando que la distribución de la propiedad rural, orbita en los siguientes rangos:

Categorías de predios rurales según extensión

CATEGORÍA	RANGO
Microfundios	0 a 3 Hectáreas
Minifundios	3 a 10 Hectáreas
Pequeña propiedad	10 a 20 Hectáreas
Mediana propiedad	20 a 200 Hectáreas
Latifundio	más de 200 Hectáreas

Fuente: Elaboración UPRA 2024. Tabla 3. Categorías de clasificación de predios según extensión.

El comportamiento porcentual que arrojó la distribución de la propiedad, en las categorías previamente identificadas por la UPRA, fue el siguiente:

“(…) se logran identificar 3.625.797 predios rurales de propiedad privada 1. los cuales representan 49.333.680 hectáreas, un 47% del área rural nacional, según datos del IGAC (2022) 2. De acuerdo con las cifras analizadas, el 65.8% de los predios rurales se catalogan como microfundios, el 17.1% se clasifica como minifundio, el 6.6% como pequeña propiedad, el 9.7% como mediana propiedad y apenas el 0.8% como latifundio. Ahora bien, a pesar de la predominancia de los micro y minifundios, su representación en términos de área total es mínima, lo que sugiere una distribución territorial desigual. Los microfundios, a pesar de constituir el 65,8%% de los predios, solo representan el 4% del área rural total. De manera similar, los minifundios, aunque abarcan el 17.1% de los predios, ocupan apenas el 7% del área total, como se muestra en la Tabla 7. Por otro lado, la pequeña propiedad y la mediana pro - piedad, que en conjunto suman el 16,3% de los predios, abarcan el 46% del área total. Es decir, a pesar de su menor presencia en términos de cantidad de predios, su extensión territorial es significativamente mayor. Este dato se hace más contrastante cuando se observa que el latifundio, representando solo el 0,8% de los predios, ostenta un impresionante 44% del área rural de propiedad privada en Colombia. (...)”

En contexto de lo anterior, se despeja de manera representativa que, el promedio de las solicitudes de formalización de la propiedad privada rural, en su mayoría corresponden a sujetos de formalización a título gratuito al interior de microfundios, y ello, se constituye en radiografía de la realidad de la tenencia de la tierra en Colombia, conforme se desglosará a continuación:

Cantidad de títulos reportados en Base Maestra de Tierras - y el área según la categorización de la UPRA y UAF a corte del 21 de agosto de 2024

CATEGORIZACIÓN UPRA

CANTIDAD DE PREDIOS

Latifundio	3
Mediana Propiedad	433
Microfundios	35374
Minifundios	3068
Pequeña Propiedad	655
TOTAL GENERAL	39.533

Fuente: SSJ, BMT 21 de agosto de 2024¹³.

En la BMT se han reportado 39.533 títulos, de los cuales, casi el 90% corresponden a microfundios, según la categorización de la UPRA. Continúan en orden descendente, un 7.7% de minifundios, 1.6% de pequeña propiedad y 1.09% de mediana propiedad.

Por tanto, es importante reconocer que los criterios enunciados para el establecimiento de rangos de la pequeña y mediana propiedad definidos por la UPRA, fueron acogidos por la Corte Constitucional en la SU-288 de 2022, como fundamento del análisis que los predios a formalizar deben enmarcarse en los rangos de la pequeña y mediana propiedad.

Sin embargo, es necesario analizar la UAF, como instrumento de ordenamiento de la propiedad rural, erigido, entre otros, a evitar el fraccionamiento antieconómico y la concentración de la tierra, el cual hace parte del análisis en la ruta de formalización de la propiedad Rural.

Por tanto, es importante acotar que la formalización de la propiedad privada debe contemplar las siguientes limitaciones:

- a. Evitar formalizar viviendas y extensiones de terreno en áreas cuyo comportamiento sugiera la existencia de urbanizaciones o loteos, cuando dichas divisiones materiales se ejecuten en contravía de la zonificación formulada a través de los instrumentos de ordenamiento territorial correspondientes y, en especial, de los usos permitidos en el suelo rural suburbano; esto atendiendo a que se desbordarían las restricciones de la Unidad Mínima de Actuación, entendida como la superficie mínima de terreno definida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación, máxime cuando no existe un plan parcial que habilite un equipamiento para el efecto (artículo primero del Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015).
- b. Adicionalmente, se debe valorar que no se contravenga los usos del suelo rural de protección, debidamente definidos respecto a su carácter permitido o Principal, Compatible o Complementario, Condicionado o Restringido y Prohibido, en los instrumentos de ordenamiento territorial, conforme consagra el artículo 10 y siguientes de la ley 388 de 1997, y en concreto, el artículo primero y siguientes Decreto 3600 de 2007; por cuanto siempre se

13 En la BMT se han reportado 39.533 títulos, de los cuales, casi el 90% corresponden a microfundios, según la categorización de la UPRA. Continúan en orden descendente, un 7.7% de minifundios, 1.6% de pequeña propiedad y 1.09% de mediana propiedad.

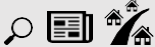
debe propender bajo un rigor constitucional, en que la propiedad cumpla su un fin social y ecológico.

En este orden, se debe reivindicar la UAF en la formalización de la propiedad, como un instrumento idóneo para definir cuando un predio es propio a un microfundio y en consecuencia el sujeto queda habilitado para ingresar a programas de acceso a tierras de conformidad con los parámetros establecidos en los numerales 2 y 3 del artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017, siempre y cuando el sujeto tenga vocación agrícola, esto, en procura de completar el área respetiva, para que de esta manera el sujeto pueda aspirar a ingresar a los programas de acceso a tierras, en procura de complementar el área que le haga falta, atendiendo a que constituye un instrumento transversal a la ruralidad.

Lo anterior, en aplicación rigurosa al Acuerdo Final y lo expresamente acogido con relación a su No. 1.1.5. en el Decreto Ley 902 de 2017, este último, consagró un plan de formalización masiva de la propiedad encaminado a impulsar la formalización, buscando regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural; de manera que, respecto de los sujetos de formalización con tierra insuficiente, puedan legitimarse dentro de los programas de acceso a tierras.

En los casos en que los predios objeto de formalización al momento de la expedición del acuerdo que establece los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal en el municipio objeto del procedimiento señalado en este numeral, así como en las solicitudes presentadas con posterioridad, se tomará como referencia los resultados del respectivo municipio conforme a la metodología adoptada mediante el Acuerdo 167 de 2021, cuando el solicitante de formalización con vocación agrícola sea formalizado en un área inferior a la UAF, este podrá inscribirse a un programa de acceso a tierras con el fin de completar dicha unidad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017.

En tal sentido, se entenderá como solicitud aquella que comprende la viabilidad de esta, por parte de la misional competente para tal efecto.

PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS RURALES 	TRANSICIÓN DE APLICABILIDAD DE UAF POR UFH 
Procesos para la formalización de propiedad privada	a. Solicitudes anteriores a la expedición del Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto de formalización se aplicará como referencia la metodología anterior (Resolución 2533 de 2018 según corresponda) b. Solicitudes efectuadas al momento de expedición y con posterioridad al Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio objeto formalización se aplicará

	como referencia la metodología adoptada por el Acuerdo 167 de 2021 hasta su culminación.
--	--

b. Presupuestos que se deben observar en los procesos administrativos especiales agrarios.

Mediante el capítulo X y XI de la Ley 160 de 1994, se establecieron los procedimientos administrativos especiales agrarios como instrumentos para atender y resolver conflictos que se presentan con el uso y tenencia de los bienes inmuebles rurales, asegurar y garantizar la protección de las tierras de la Nación y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Dichos asuntos agrarios corresponden a la: **(i)** Recuperación de baldíos indebidamente ocupados: consiste en recuperar y restituir materialmente al patrimonio del Estado las tierras baldías que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares; **(ii)** clarificación de la propiedad: consiste en determinar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de su propiedad y así determinas si un predio ha salido o no del dominio del Estado; **(iii)** Deslinde de Tierras de la Nación: consiste en deslindar y delimitar las tierras de la Nación de las de los particulares; y **(iv)** Extinción del Derecho de Dominio Privado: consiste en extinguir en favor de la Nación los derechos de propiedad, por el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.

En concordancia con lo anterior, el título 19 de la Parte 14 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015, reglamentó los aspectos sustanciales y procedimentales de los procesos especiales previamente citados.

En ese orden, en el numeral 3º del artículo 2.14.19.5.2. del referenciado Decreto, se encuentra la causal que refiere a aquellos predios que exceden las extensiones máximas adjudicables, la cual, corresponde al proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así:

*“(...) **ARTÍCULO 2.14.19.5.2. Causales.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 numeral 3 y 74 de la Ley 160 de 1994, los siguientes bienes tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados y en consecuencia será procedente su recuperación:
(...) 3. Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER. (...)”.*

Si bien, el numeral 6º del artículo 2.14.19.6.2. del Decreto 1071 de 2015, en relación con el contenido de los actos administrativos que ponen fin a la actuación del asunto agrario de clarificación señala:

*“(...) **ARTÍCULO 2.14.19.6.2. Contenido de la decisión.** La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad solo podrá declarar:*

(...) 6. Que se trata de porciones que corresponden a un exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. (...)”.

El análisis en torno al exceso de UAF o no en los procesos de clarificación, no es una causal para el inicio de dicha actuación agraria, más bien, se tiene como una consecuencia propia del trámite administrativo, por lo que se entiende entonces que sobre este tipo de procesos no se requiere un lineamiento específico, pues lo concerniente al proceso de recuperación que pueda resultar de ella, se deberá regir por lo decidido para este asunto agrario.

Entre tanto que, para los procesos agrarios de deslinde de tierras de la Nación y extinción del derecho de dominio no se encuentran causales asociadas a la Unidad Agrícola Familiar – UAF, en principio, estos dos procesos no requerirán de algún tipo de lineamiento específico.

En este sentido, el único procedimiento agrario con alguna incidencia específica relacionada con la Unidad Agrícola Familiar – UAF, es el de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, ya que en este se encuentra plenamente establecido como fundamento que habilita a la administración para el inicio y desarrollo del trámite, que el predio supere o exceda las extensiones máximas adjudicables determinadas para cada municipio por parte del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

Reglas aplicables a los procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados que se encuentran en curso al momento de expedición del acuerdo que adopta los rangos mínimos y máximos la UAF por UFH a escala municipal:

- a. **Procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados iniciados con antelación a la expedición del acuerdo que señala los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la UAF por Unidades Físicas Homogéneas a escala Municipal:** En aquellos trámites que cuenten con acto administrativo de inicio o apertura de procedimiento, y al momento de la expedición del acuerdo que modifica los rangos de Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH) a Unidades Físicas Homogéneas (UFH), aún no cuenten con acto administrativo que decida en primera instancia la actuación administrativa, se adelantará el análisis y valoración de las extensiones de UAF por ZRH y UFH, para validar la persistencia o no del exceso bajo ambas metodologías.

Cuando se identifique que la configuración de la causal de indebida ocupación por exceso de rangos de UAF varía con la aplicación de uno u otra metodología (ZRH o UFH), prevalecerá aquella que implique la declaratoria de la no indebida ocupación del sujeto.

- b. **Procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados nuevos o no iniciados posterior a la expedición del Acuerdo que señala los rangos correspondientes a las extensiones máximas y mínimas de la UAF por Unidades Físicas Homogéneas a escala Municipal:** Para los procesos que requieran ser iniciados por la Agencia Nacional de Tierras – ANT o que no cuenten con acto administrativo de inicio

o apertura al momento de la expedición del acuerdo que modifica los rangos de Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH) a Unidades Físicas Homogéneas (UFH) para el municipio donde se ubica el predio objeto de estudio, el análisis se adelantará de conformidad con la UAF definida por UFH.

Finalmente, a continuación, se relaciona el resumen de los relacionado de forma detallada para cada uno de los procedimientos del presente acápite:

PROCESO ESPECIAL AGRARIO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍO INDEBIDAMENTE OCUPADO 	TRANSICIÓN DE APLICABILIDAD DE UAF POR UFH 
Procesos de Recuperación de baldío indebidamente ocupado	a. Procesos Iniciados con antelación a la expedición del Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio en el que se ubica el predio objeto de recuperación: en estos casos se analizarán la UAF por ZRH y UFH, validando la persistencia o no de la causal. Cuando la conclusión varíe según la metodología de UAF, prevalecerá aquella que implique la declaratoria de la no indebida ocupación del sujeto. b. solicitudes nuevas o procedimientos sin acto de inicio al momento de la expedición y con posterioridad al Acuerdo que establece los rangos máximos y mínimos de UAF por UFH en el municipio donde se encuentra ubicado el predio objeto recuperación: en estos casos se aplicará la UAF definida por UFH.

c. Valoración para los municipios con adopción de UAF por la metodología de UFH en el marco de lo dispuesto en la sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional

El Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos – PARB, ordenado en el literal B de la orden 17, relacionado con lo establecido en las reglas 9 y 10 de la Sentencia SU-288 de 2022, distingue dos tipos de rutas de atención.

En primer lugar, la Corte Constitucional reiteró el deber del Estado recuperar de manera prioritaria aquellos bienes inmuebles sobre los cuales se hayan decretado prescripciones adquisitivas de dominio, cuando dicha declaratoria haya recaído sobre un predio baldío cuya extensión excede la UAF y, de manera prioritaria, aquellos que exceden ampliamente el área máxima de adjudicación en términos absolutos y relativos¹⁴.

En segundo lugar, respecto a predios baldíos prescritos judicialmente, cuyas áreas sean inferiores o iguales a la UAF¹⁵, indicó la Corte Constitucional que se les debe dar un trato diferencial atendiendo a la dimensión material del fenómeno prescriptivo sobre bienes baldíos, señalando la necesidad de que la autoridad de tierras reconozca estas sentencias, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación, de conformidad con la legislación vigente al momento en que se configuró el derecho a la adjudicación, esto es, la fecha de la declaración de pertenencia, en tanto se entiende que, si bien la providencia adolece de defectos fácticos, orgánicos y sustanciales, con la prescripción se cumplió con la finalidad de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina.

Si bien, el literal A de la orden 17 de la SU 288 de 2022 establece que la Agencia Nacional de Tierras debe: “(...) A. *elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, (...)*”, lo cierto es que las reglas de decisión 9 y 10 antes citadas, señalan que el reconocimiento de sentencias y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados que se debe adelantar en el marco del PARB, se debe surtir sobre predios cuya declaratoria de pertenencia haya sido proferida desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994) y hasta la expedición de sentencia de unificación (13 de marzo de 2023), lo que implica que no todos los casos que ingresan al universo ordenado en el literal A, deben ser objeto de atención por el PARB, en tanto para las sentencias de pertenencia declaradas sobre predios baldíos entre el 7 de julio de 1991 y el 4 de agosto de 1994, no hay reglas de decisión específicas, y en este sentido, deberán ser objeto de recuperación, conforme a lo señalado por la Corte en la SU 288 de 2022¹⁶.

¹⁴ En línea con lo ordenado, el numeral 3 del artículo 2.14.19.5.2 del Decreto 1071 de 2015, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 numeral 3 y 74 de la Ley 160 de 1994, establece que una de las causales que genera la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados y en consecuencia, sobre estos será procedente su recuperación, son “Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER.”

¹⁵ El rango de la UAF se determinará conforme a la reglamentación que haya estado vigente para el momento en que se decretó la prescripción adquisitiva de dominio o a la determinación que al respecto tome el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

¹⁶ Sobre el particular la Corte indica “613. La Corte, sin embargo, no cuenta con elementos de juicio para tratar un conjunto tan amplio de decisiones judiciales en un contexto en el cual los trece casos acumulados tienen en común el hecho de haber sido decididos a través de sentencias de pertenencia proferidas después de la Ley 160 de 1994, con ocasión de procesos iniciados también con posterioridad a la entrada en vigor de dicha legislación. Ahora bien, en la medida en que se ha abordado la dimensión estructural del problema exhortará al Congreso de la República y al Gobierno nacional para que, dentro del ámbito de sus competencias, implementen la política de Estado en materia de tierras derivada del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, en orden a enfrentar y resolver los gravísimos problemas de informalidad en la tenencia y uso de la tierra y la consecuencial inseguridad jurídica.

614. Sin perjuicio de dicha implementación y mientras el legislador no modifique la normatividad vigente, las autoridades deberán continuar ejerciendo sus funciones en materia de recuperación de baldíos, para lo cual se basarán en criterios

Así las cosas, dada la temporalidad establecida por la Corte en las reglas 9 y 10 y el literal B de la orden 17 de la SU 288 de 2022 para la implementación del PARB, y a la precisión que las rutas allí establecidas deben atender a la legislación vigente para el momento en que se decretó la prescripción adquisitiva de dominio, se entiende que para estos procesos no hay incidencia alguna de la medición de UAF por UFH a escala municipal, puesto que, si bien, la nueva metodología se estableció en 2021, su aplicabilidad fue iniciada a finales del año 2023, mientras que el universo objeto de atención en el marco del PARB sólo contempla sentencias emitidas hasta el 13 de marzo de 2023, esto es, con anterioridad a la expedición de los primeros acuerdos de UAF por UFH.

Proyectó: Sonia Natalia Marroquín Domínguez / contratista DGJT – ANT 
Carolina López Gómez/ Contratista DAT – ANT 
David Fernando Calvo Rubio / Contratista DAT – ANT 
Alexandra Insuasty Ortega / Contratista DAT - ANT 
Natalia Clavijo Sánchez/ contratista SATN – ANT 
Angie Katherin Prieto Upegui/ contratista SATN – ANT 
Miguel Ángel Panadero Dueñez OJ-ANT 

de priorización de los predios que en realidad reflejen concentración o acumulación indebida de tierras. De igual manera, deberán enfocarse en (i) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, o (ii) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de tierras.”