

MEMORIA JUSTIFICATIVA

“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”

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

La figura de la Unidad Agrícola Familiar nació en el artículo 50 de la Ley 135 de 1961, que estableció la obligación del INCORA de constituir estas unidades para sus labores de colonización, también para las parcelaciones de propiedades y, además, cómo limite a las concentraciones parcelarias. En esta norma se entendía a la “Unidad Agrícola Familiar” como la extensión de un terreno que, con su explotación, en condiciones de razonable eficiencia, garantiza los ingresos suficientes para una familia, con los cuales se pueda proveer su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra, o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida.

Luego, con la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, a través del 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, esta norma constitucional 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 y colectivos, entre ellos el acceso a tierra basado en la producción de alimentos. Así mismo, el artículo 65 Superior, estableció la protección especial para la producción de alimentos, por lo cual, incluyó la obligación del Estado de promover la *“investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”*

En tal sentido, en desarrollo del nuevo marco constitucional, se expidió la Ley 160 de 1994, con el fin de cumplir con el deber de Estado 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, en consonancia con la entonces política de modernización y apertura de la economía denominada “Revolución Pacífica”.¹ Ahora bien, en lo referente a la UAF, esta norma supuso un cambio de paradigma con relación a la Ley 135 de 1961, al determinar en su artículo 38 que le correspondería a la Junta Directiva del INCORA determinar, en primer lugar, el criterio metodológico para establecer la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos, luego, la posibilidad de determinar estos rangos de UAF, de conformidad a la metodología previamente aprobada. Así mismo preceptuó en el caso de subsidios y adquisiciones el cálculo predial.

¹ Cita de Gaceta 131 de 1992 del Congreso de la República de Colombia, en la cual se encuentra la memoria justificativa de la Ley 160 de 1994.

Según el régimen jurídico vigente, establecido en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, la 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”.

En tal sentido, la Junta Directiva del INCORA e INCODER, para cumplir con el mandato legal, expidió los actos administrativos a través de los cuales se establecieron los rangos de UAF, sus excepciones y se dictaron criterios metodológicos:

INSTRUMENTO NORMATIVO	OBJETIVO	APLICACIÓN
ACUERDO 014 DE 1995	“Por el cual se establecen las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en UAF”	Este acuerdo estableció las excepciones de adjudicabilidad de la UAF, para casos de pequeñas explotaciones o incluso para casas lote.
RESOLUCIÓN 017 DE 1995	“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”.	En esta resolución se establecieron por primera vez los criterios técnicos que se debían tener en cuenta a efectos de realizar los cálculos de la UAF, pero de manera muy sencilla y sin adentrarse en metodologías.
RESOLUCIÓN 041 DE 1996	“Por la cual se determinan las extensiones de las UAF, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”. Modificada por la Resolución 020 de 1998	Esta resolución delimitó el país con los rangos de la UAF por Zonas Relativamente Homogéneas ZRH para la adjudicación de los terrenos baldíos de la nación.
RESOLUCIÓN 020 DE 1998	“Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 041 de 1996”	Esta resolución modificó las ZRH ² , Nos. 1, 2, 7, 8.
ACUERDO 192 DE 2009	“Por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar”.	A través de este acuerdo se actualizaron los criterios para la determinación de la UAF para la adjudicación de subsidios integrales de tierras.
ACUERDO 202 DE 2009	“Por el cual se adoptan criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en Unidades Agrícolas Familiares por zonas relativamente homogéneas”.	Este Acuerdo adoptó además de criterios técnicos, los metodológicos para el cálculo de la UAF por ZRH. Estos criterios fueron elaborados por el IICA entregados en un documento denominado “Guía UAF - SIG 01 metodología para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar”.

² Zonas Relativamente Homogéneas.

INSTRUMENTO NORMATIVO	OBJETIVO	APLICACIÓN
ACUERDO 008 DE 2016	“Por el cual se adoptan las disposiciones establecidas en la Resolución 041 de 1996 y el Acuerdo 014 de 1995, expedidas por la Junta Directiva del INCORA y, sus modificaciones y adiciones”	Por medio del cual, se adoptaron disposiciones de la Resolución 041 de 1996 y el Acuerdo 014 de 1995, hasta tanto el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras establezca criterios metodológicos para determinar Unidades Agrícolas Familiares en terrenos baldíos en ZRH.
RESOLUCIÓN 2533 DE 2018	“Por la cual se adopta la ‘Guía Operativa de cálculo de UAF Predial’ y se desarrollan las excepciones contempladas en el artículo 26 de Decreto Ley 902 de 2017 que permite la adjudicación de extensiones inferiores a la UAF predial”	Por medio de la cual se estableció la guía operativa de UAF predial, se estableció el área de adjudicaciones de predios baldíos inferiores a la UAF, de acuerdo con el artículo 26 del DL 902 de 2017,

Ante las actualizaciones en cuanto a la determinación de las unidades agrícolas familiares, mediante el Acuerdo 08 del 19 de octubre de 2016, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras resolvió adoptar las disposiciones de la Resolución No. 041 de 1996 y el Acuerdo 014 de 1995, de la Junta Directiva del INCORA y sus modificaciones o adiciones, hasta tanto el Consejo Directivo de la ANT fije los criterios metodológicos para determinar las Unidades Agrícolas Familiares en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas y señale las correspondientes extensiones superficiarias de las Unidades Agrícolas Familiares, conforme lo establece la Ley 1728 de 2014.

Posteriormente, el Acuerdo 014 de 1995 fue derogado por el Acuerdo 171 de 2021 expedido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. A través de la Resolución 2533 de 2018, la ANT adoptó la guía operativa de UAF predial como excepción a la UAF por zonas relativamente homogéneas contemplada en el artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017.

En tal sentido, en el 2021 a través del Acuerdo 167, se establecieron los nuevos criterios técnicos y metodológicos para la realización del cálculo de la UAF, ahora por Unidades Físicas Homogéneas - UFH a escala municipal y como consecuencia de la aplicación de esta metodología, en cumplimiento del artículo 3° 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.

Por lo tanto, y de conformidad con el numeral 9° del artículo 25° 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).

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 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.

En consecuencia, 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 Familia 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.

Finalmente, se hace necesario impartir lineamientos para la transición y aplicación en el tiempo de los acuerdos emitidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras que señalan los rangos máximos y mínimos de la Unidad Agrícola Familia por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal, para los procedimientos administrativos que se encuentren en curso al momento de su expedición.

2. AMBITO DE APLICACIÓN

El 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.

3. IMPACTO ECONÓMICO

Al presente lineamiento no le aplica el impacto económico, es una herramienta para efectuar el transito de aplicabilidad de la metodología y no afectar con ello los procedimientos en curso por parte de la entidad.

4. IMPACTO PRESUPUESTAL

Al presente lineamiento no le aplica el impacto referido, es una herramienta para efectuar el transito de aplicabilidad de la metodología y no afectar con ello los procedimientos en curso por parte de la entidad.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

Al presente lineamiento no le aplica el impacto referido, es una herramienta para efectuar el transito de aplicabilidad de la metodología y no afectar con ello los procedimientos en curso por parte de la entidad.

6. CONSULTA PREVIA

No se impone para el caso en concreto el deber de consulta previa, pues ni el contenido del proyecto que *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, ni su ámbito regulatorio aplica para procesos de acceso a tierras a comunidades étnicas de conformidad con lo estipulado en la metodología del Acuerdo 167 de 2021.

7. DEBER DE CONSULTA Y PUBLICIDAD.

Conforme a lo dispuesto en la Resolución 832 del 29 de junio de 2017 de la ANT, el Proyecto de Acuerdo será publicado para conocimiento de la ciudadanía y grupos de interés, en aras de obtener las respectivas observaciones por parte de los interesados, para lo cual se publicará por el término de cinco (5) días calendario. Este término se justifica en el hecho de que el proyecto de Acuerdo no está creando, modificando o suprimiendo derechos particulares que implique un amplio lapso para que sus beneficiarios/afectados puedan conocerlo para efectos de ejercer sus derechos de defensa y contradicción.