

MEMORIA JUSTIFICATIVA

“Por el cual se modifican parcialmente los Acuerdos 396 y 439 de 2024, y 519, 520 y 549 de 2025 en lo relativo a los rangos correspondientes a las extensiones mínimas y máximas de las unidades agrícolas familiares (UAF)”

1. Razones de oportunidad que justifican su expedición.

La Ley 160 de 1994 en su artículo 1 dispuso sus objetivos inspirada por el deber de promover el acceso progresivo de la propiedad, como mandato Constitucional. Entre estos se encuentra el definido en el numeral 2, de reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos orientados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos que no la posean.

Es en esta Ley que las ZRC tienen su origen, el mismo artículo 1 dispuso en el numeral noveno, que esta tiene por objeto establecer ZRC “para el fomento de la pequeña propiedad rural, 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”.

En los términos del artículo 38 de la Ley 160 de 1994, la UAF, se define como:

“(…) la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con la tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

En la legislación agraria, el alcance de la UAF va mucho más allá de la adjudicación de bienes baldíos – finalidad a la que se ha atribuido tradicionalmente – dado que el análisis de la UAF cumple múltiples funciones como la limitación y prevención de los fenómenos de concentración y fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, el acceso a la propiedad agraria por parte de la población campesina, el fomento de la adecuada explotación del suelo, la adjudicación de bienes baldíos de la Nación, entre otras (UPRA, 2017).

Así también, a través de la figura de ZRC se busca el cumplimiento de los objetivos consagrados en el artículo 2.14.13.2 del Decreto 1071 de 2015, adicionado por el artículo 2 del Decreto 1147 de 2024, así:

- “1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
2. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.

4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
5. Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
6. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural
7. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.
8. Proteger y conservar los recursos naturales renovables y del ambiente, en armonía con el ordenamiento ambiental, social y productivo.
9. Contribuir a la protección de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, mediante el impulso y adopción de prácticas alternativas de producción agroecológica, la conservación, preservación, restauración y el manejo sostenible de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 y los recursos naturales; en armonía con la estabilidad de las comunidades campesinas.
10. Fortalecer la gobernanza territorial y ambiental de las comunidades campesinas del país para fomentar un ordenamiento del territorio alrededor del agua, contemplando acciones de reconversión productiva de actividades agropecuarias, permitiendo la continuidad y apropiación de prácticas orientadas a la restauración, conservación y el tránsito a actividades sostenibles.”

El Consejo Directivo de la ANT, en ejercicio de la función asignada en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, aprobó 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”, con el fin 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.

El precitado 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 complementarias. En cumplimiento de lo establecido en este instrumento, la ANT inició el proceso de implementación de la metodología de cálculo de UAF por UFH a escala municipal.

Que por medio del Acuerdo 488 del 10 de julio de 2025, la ANT fija el procedimiento para delimitar, constituir y ampliar las ZRC y se establecen los criterios generales para su consolidación. Este Acuerdo, deroga el Acuerdo 024 de 1996 y el Acuerdo 337 de 2023 según el artículo 20. Adicionalmente, se define que entra en vigencia a partir de su publicación, la cual se realizó el 13 de agosto de 2025 en el Diario Oficial No 53.211.

El numeral 6 del artículo 13 del Acuerdo 488 de 2025 establece:

“ARTÍCULO 13. Proyecto de Acuerdo y decisión. Una vez agotado el procedimiento la ANT elaborará el proyecto de Acuerdo de delimitación y constitución o ampliación de ZRC, en el cual se deberá incluir los siguientes aspectos:

[...] 6. Extensiones mínimas y máximas de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) para programas de acceso a tierras, formalización y ordenamiento territorial [...]”.

2. Antecedentes

Que el 8 de noviembre de 2023, el Consejo Directivo de la ANT mediante Acuerdo No. 304, señaló las extensiones máximas y mínimas de las UAF por UFH en el municipio de Pradera.

Que el 30 de noviembre de 2023, el Consejo Directivo de la ANT mediante Acuerdo No. 308, señaló las extensiones máximas y mínimas de las UAF por UFH en el municipio de Ventaquemada.

Que el 22 de diciembre de 2023, el Consejo Directivo de la ANT mediante Acuerdo No. 338, señaló las extensiones máximas y mínimas de las UAF por UFH en el municipio de Chaparral.

Que el 30 de octubre de 2024, el Consejo Directivo de la ANT mediante Acuerdo No. 396, delimitó y constituyó la ZRC de Pradera, en el departamento del Valle. En su numeral 4.2.7 definió las extensiones mínimas y máximas adjudicables en UAF según la Resolución 041 de 1996, en su artículo 26.

Que el 27 de noviembre de 2024, el Consejo Directivo de la ANT, mediante Acuerdo No. 416, señaló las extensiones máximas y mínimas de las UAF por UFH a escala municipal en el municipio de Popayán.

Que el 19 de diciembre de 2024, el Consejo Directivo de la ANT, mediante Acuerdo No. 439, delimitó y constituyó la ZRC Santuario del Rabanal, ubicada en los municipios de Samacá y Ventaquemada, en el departamento de Boyacá. En su numeral 4.2.8 definió las extensiones mínimas y máximas adjudicables en UAF según la Resolución 041 de 1996, en su artículo 6.

Que el 24 de septiembre de 2025, el Consejo Directivo de la ANT, mediante Acuerdo No. 519, delimitó y constituyó la ZRC Cuenca Río las Piedras “Tierra de Lucha, Resistencia y Esperanza para la Vida”, ubicada en el municipio de Popayán, en el departamento de Cauca. En su numeral 4.8 definió las extensiones mínimas y máximas adjudicables en UAF según la Resolución 041 de 1996, en su artículo 10.

Que el 24 de septiembre de 2025, el Consejo Directivo de la ANT, mediante Acuerdo No. 520, delimitó y constituyó la ZRC Chaparral “Tierra, Vida y Paz”, ubicada en el municipio de Chaparral, en el departamento de Tolima. En su numeral 4.2.7 definió las extensiones mínimas y máximas adjudicables en UAF según la Resolución 041 de 1996, en su artículo 25.

Que el 26 de noviembre de 2025, el Consejo Directivo de la ANT, mediante Acuerdo No. 546, señaló las extensiones máximas y mínimas de las UAF por UFH a escala municipal en el municipio de Valdivia.

Que el 10 de diciembre de 2025, el Consejo Directivo de la ANT, mediante Acuerdo No. 549, delimitó y constituyó la ZRC Puerta de Oro Valdivia, ubicada en el municipio de Valdivia, en el departamento de Antioquia. En su numeral 4.2.6 definió las extensiones mínimas y máximas adjudicables en UAF según la Resolución 041 de 1996, en su artículo 2.

3. Ámbito de aplicación del respectivo Acto administrativo y los sujetos a quien va dirigido.

En los últimos años la jurisprudencia y nuevos instrumentos normativos han consolidado un marco de derechos a favor del campesinado y le otorgaron estatus de sujeto de especial protección constitucional. Este reconocimiento que tiene como punto máximo el Acto Legislativo 01 de 2023, admite que este sujeto colectivo tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, pero también está vinculada de manera directa con sus condiciones de subsistencia y el desarrollo de su proyecto de vida.

Es así que en el proceso de constitución de las ZRC se prevé la formulación de los PDS que inciden en el ordenamiento territorial y social de la propiedad y que tienen como objetivo la implementación de un conjunto de acciones por parte del Estado para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio que será delimitado, caracterizado y sobre los que se haría un reconocimiento de las ZRC como territorialidad campesina, en donde serán priorizadas políticas públicas de ordenamiento social de la propiedad rural, formalización y dotación de tierras y de ejecución de proyectos integrales establecidos desde la economía familiar, la soberanía alimentaria y la participación reforzada.

El Decreto Ley 2363 de 2015 asignó a la ANT la competencia para delimitar y constituir ZRC y para realizar los estudios técnicos para determinar en cada territorio la UAF, adoptando las decisiones administrativas necesarias para el cumplimiento de los fines previstos en la Ley 160 de 1994, en el marco de sus funciones como autoridad nacional en materia de ordenamiento social de la propiedad rural.

En ejercicio de dichas competencias, la ANT adelantó los respectivos estudios técnicos para recalcular la UAF por UFH aplicable en los municipios de Pradera, Ventaquemada, Popayán, Chaparral y Valdivia. Este recálculo se materializó en los Acuerdos 304, 308 y 338 de 2023; Acuerdo 416 de 2024 y Acuerdo 546 de 2025, los cuales fueron aprobados en Consejo Directivo de la ANT con anterioridad a la expedición de los actos de constitución de las ZRC de Pradera, Santuario del Rabanal, Cuenca Río Las Piedras “Tierra de Lucha, Resistencia y Esperanza para la Vida”, Chaparral “Tierra, Vida y Paz”, y Puerta de Oro Valdivia. Cabe precisar que la expedición de estos acuerdos implicó la pérdida de vigencia

de la Resolución 041 de 1996 en los municipios donde se realizó el recálculo, en virtud de la metodología establecida en el Acuerdo 167 de 2021.

De modo que los municipios mencionados al momento de la aprobación de la constitución de la ZRC, ya habían sido objeto de actualización bajo la metodología de la UFH consagrada en el Acuerdo 167 del Consejo Directivo de la ANT y como tal disposición menciona, había perdido vigencia lo dispuesto en la Resolución 041 de 1996 referente a la UAF por ZRH.

Esta situación hace necesario adecuar dichos actos a la realidad técnica que estaba vigente al momento de su expedición, garantizando la coherencia, integridad y consistencia de las decisiones administrativas adoptadas por la ANT.

La presente actuación no modifica la delimitación, régimen jurídico, finalidad, objetivos, derechos de las comunidades campesinas o el contenido sustancial de los actos administrativos de constitución de ZRC. Su alcance se limita exclusivamente a incorporar en los respectivos Acuerdos los resultados del recálculo de la UAF que ya se había surtido en los municipios relacionados.

Esta actuación encuentra fundamento en los principios de legalidad, eficacia, coordinación, economía, imparcialidad y buena fe, previstos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, que imponen a las autoridades administrativas el deber de ejercer sus competencias de manera que las decisiones adoptadas correspondan fielmente a los antecedentes de hecho y de derecho que las sustentan y permitan el cumplimiento efectivo de los fines de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

En aplicación de dichos principios, las autoridades administrativas conservan la potestad de adecuar y modificar sus actos administrativos, cuando ello resulte necesario para garantizar su conformidad con el ordenamiento jurídico, la coherencia con los estudios técnicos oficialmente incorporados al expediente y la correcta ejecución de las competencias legalmente atribuidas, siempre que no se altere la esencia de la decisión administrativa originalmente adoptada, ni se desconozcan situaciones jurídicas consolidadas.

En ese contexto, la modificación parcial de los Acuerdos objeto del presente acto administrativo constituye el ejercicio legítimo de la potestad de autotutela administrativa de la ANT, dirigida a armonizar el contenido de los actos de constitución de las ZRC con los estudios técnicos oficiales que sirvieron de fundamento para el recálculo de la UAF, preservando la legalidad, la seguridad jurídica, la coherencia administrativa y la adecuada aplicación del régimen de la UAF dentro de cada una de las ZRC.

4. 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. Dicha publicación será 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, a efectos de ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

Preparó: Luz Adriana Chaparro Becerra

Revisó: Leydy Romero Romero

Aprobó: Lina María Salcedo Mesa – Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación.