



UPRA

Fraccionamiento antieconómico de la tierra rural:

un análisis multidimensional del fenómeno





Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura)

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)

Dora Inés Rey Martínez

Directora general (e)

Juan Carlos López Gómez

Secretario general

Dora Inés Rey Martínez

Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Alexander Rodríguez Romero

Director técnico de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

Luz Mery Gómez Contreras

Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Adriana Pérez Orozco

Emiro José Díaz Leal

Juan Hernando Velasco Lozano

Mónica Cortés Pulido

Sandra Milena Ruano Reyes

Asesores



Dora Inés Rey Martínez

Directora temática

Claudia Liliana Cortés López

Adrian Smith Manrique Gómez

Mary Cristina Guevara Camacho

Walter Steven Suárez Fagua

Líderes temáticos

Claudia Liliana Cortés López

Walter Steven Suárez Fagua

Julián Mauricio Flórez Rodríguez

Juan Manuel Fernández Flechas

Andrea Cristina Herrera Saavedra

Isabel Cristina Becerra Yáñez

Sandra Milena Restrepo García

Andrés Felipe Siabatto Bernal

Juan Hernando Velasco Lozano

José Miguel Galíndez Rojas

Jorge Enrique Ramírez Hernández

Iván René Díaz Blanco

Juan Pedro Córdoba Martínez

Alexandra Sotelo Gaviria

Luis Fernando Sandoval Sáenz

Andrés Felipe Ocampo Martínez

Autores

Equipo Oficina TIC

Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya

Coordinación equipo publicaciones

Lorena Maryeth Rodríguez Martínez

Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte

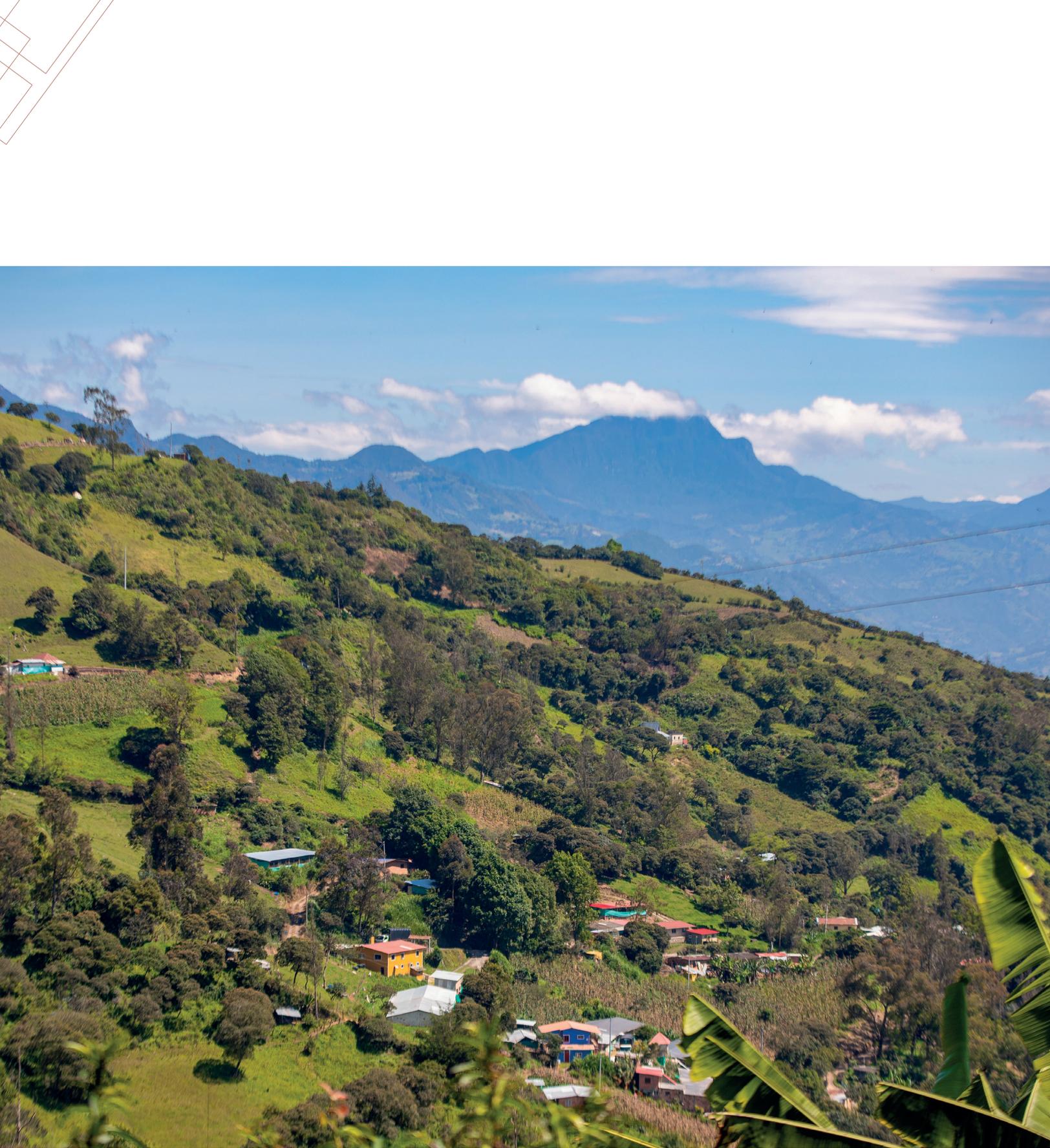
Édgar Mauricio Carrillo

Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: Cortés, C., Suárez, W., Flórez, J., Fernández, J., Herrera, A., Becerra, I., Restrepo, S., Siabatto, A., Velasco, J., Galíndez, J., Ramírez, J., Díaz, I. (2025). *Fraccionamiento antieconómico de la tierra rural: un análisis multidimensional del fenómeno*. UPRA. <https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/01_FracciAntieco.pdf>

Fecha de finalización del documento: junio de 2024

UPRA© 2025



Resumen

El documento analiza el fraccionamiento antieconómico de tierras rurales en Colombia, enfocándose en sus impactos sobre la estructura agraria y la distribución de la tierra. Examina las consecuencias del tamaño reducido de los predios en términos territoriales, productivos, económicos, sociales y ambientales.

Se aborda el fraccionamiento desde múltiples perspectivas, así como desde los puntos de vista histórico y constitucional, y se discuten las políticas y estrategias legales e institucionales relacionadas. El documento proporciona una visión integral del fraccionamiento antieconómico, destacando la necesidad de abordar esta problemática para lograr un desarrollo rural más equitativo y sostenible en Colombia.

Palabras clave: fraccionamiento antieconómico, distribución predial rural, ordenamiento social y productivo, ordenamiento territorial.

Abstract

The document examines the uneconomic fragmentation of rural lands in Colombia, focusing on its impacts on the agricultural structure and land distribution. It scrutinises the consequences of the reduced size of properties in terms of territorial, productive, economic, social, and environmental aspects.

The fragmentation is approached from various perspectives, including historical and constitutional, and the related legal and institutional policies and strategies are discussed. The document provides a comprehensive view of uneconomic fragmentation, highlighting the need to address this issue for achieving more equitable and sustainable rural development in Colombia.

Keywords: uneconomic fragmentation, rural land distribution, social and productive organisation, territorial planning.

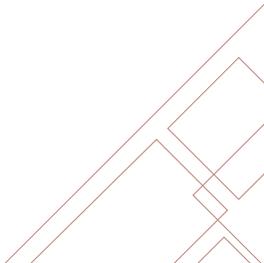
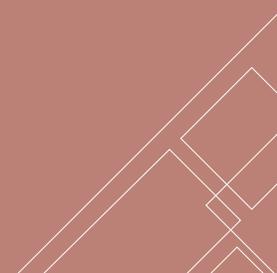


Tabla de contenido

Resumen	5
Abstract	5
Índice de tablas	10
Índice de figuras	12
Lista de siglas y abreviaturas	14
Introducción	16
Objetivos	17
Objetivo general	17
Objetivos específicos	17
1. Contexto general del fraccionamiento predial	19
1.1. Antecedentes históricos	20
1.1.1. Conquista, Colonia e inicios del siglo XIX	20
1.1.2. Siglo XX	23
1.1.3. Siglo XXI a la actualidad	29
1.2. Panorama nacional del fraccionamiento predial en el contexto de la distribución de la propiedad rural	30
1.3. El fraccionamiento de la propiedad rural y el ordenamiento territorial	32
2. Marco jurídico, legal e institucional	35
2.1. Antecedentes legislativos del fraccionamiento predial de la propiedad rural	35
2.1.1. Ley 200 de 1936 y sus modificaciones	35
2.1.2. Ley 135 de 1961	37
2.1.3. Ley 160 de 1994	40
2.1.4. La unidad agrícola familiar en la Ley 160 de 1994	42
2.2. Limitaciones frente a negocios jurídicos relacionados con el fraccionamiento de la propiedad rural	47
2.3. El cuasicontrato de comunidad en el ordenamiento jurídico colombiano y su relación con el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural	51
2.3.1. El cuasicontrato	51
2.3.2. El cuasicontrato de comunidad	53
2.3.3. Partición de la comunidad	55
2.4. Competencias institucionales en torno a procesos que derivan en fraccionamiento	58

2.4.1. La actuación de las notarías y las oficinas de registro de instrumentos públicos	62
2.4.2. Autoridad Nacional de Tierras	64
2.4.3. Jueces civiles o de circuito	69
2.4.4. Autoridades administrativas municipales	74
2.4.5. Autoridad pública o administrativa con funciones en materia de expedición de licencias urbanísticas	79
2.4.6. Corporaciones autónomas regionales y demás autoridades ambientales	83
3. Marco teórico y conceptual del fraccionamiento predial	87
3.1. Orientación del modelo territorial en Colombia	87
3.2. Modelo de ocupación del territorio	88
3.3. La unidad de análisis del fraccionamiento: propiedad rústica/predios	89
3.4. Conceptos asociados al fraccionamiento predial	90
3.5. El fraccionamiento a partir de los tamaños prediales	92
3.5.1. Minifundio	92
3.5.2. Microfundio	93
3.5.3. El fraccionamiento como antagonismo del latifundio	93
3.6. El fraccionamiento desde las formas de división de la tierra	94
3.6.1. Subdivisión	94
3.6.2. Desenglobe	95
3.6.3. Fragmentación	95
3.7. Propuesta conceptual UPRA del fraccionamiento antieconómico	97
3.7.1. Otros conceptos que sustentan la propuesta	97
3.8. El fraccionamiento antieconómico como fenómeno	100
3.9. Aspectos económicos relacionados con el fraccionamiento	101
3.9.1. Economía social de mercado	101
3.9.2. Análisis económico de los derechos de propiedad	102
3.9.3. Economías de escala	102
3.10. La influencia del fraccionamiento sobre la identidad cultural y el medio ambiente	104
3.10.1. Perspectiva cultural del fraccionamiento	104
3.10.2. Perspectiva ambiental del fraccionamiento	105
4. Diagnóstico del fraccionamiento antieconómico en Colombia	107
4.1. Árbol de problemas del fraccionamiento antieconómico	109
4.2. Análisis de las causas del fraccionamiento antieconómico	109



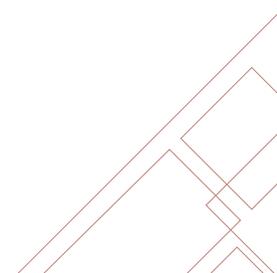
4.2.1. Causas territoriales	109
4.2.2. Causas productivas	113
4.2.3. Causas económicas	116
4.2.4. Causas socioambientales	119
5. Metodología	123
5.1. Multidimensional-sistémico	123
5.2. Enfoque territorial	123
5.3. Enfoque cualitativo-cuantitativo	124
5.4. Aproximación general al fraccionamiento de la tierra rural	124
5.4.1. Dinámica de la evolución predial y variabilidad por municipio	124
5.4.2. Acercamiento espacial al fraccionamiento de la tierra rural	125
5.4.3. Aproximación al fraccionamiento antieconómico desde la UAF	127
5.5. Dimensión territorial	128
5.5.1. Análisis de densidad o aglomeración de predios que se presumen fraccionados, mediante composición de clúster (agrupaciones territoriales)	129
5.5.2. Relación entre fraccionamiento y los cambios de destino económico	140
5.5.3. Estadísticas de condominios y propiedad horizontal como formas parcelarias de tenencia común	140
5.5.4. Aproximación al fraccionamiento a partir de tipos de transacciones registrales	140
5.5.5. Aproximación al fraccionamiento desde el mercado de tierras	141
5.5.6. Aproximación al fraccionamiento desde las mutaciones catastrales	141
5.6. Dimensión económico-productiva	141
5.6.1. Aproximación al fraccionamiento desde el Censo Nacional Agropecuario	142
5.6.2. Análisis del fraccionamiento ante cambios de coberturas de uso del suelo	144
5.6.3. Incidencia del fraccionamiento en el acceso a factores de producción	145
5.6.4. Caracterización económico-productiva de productores en las UPA con indicios de fraccionamiento	149
5.7. Dimensión socioambiental	151

6. Resultados del análisis del fraccionamiento antieconómico	155
6.1. Aproximación general al fraccionamiento de la tierra rural	158 159
6.1.1. Dinámica de la evolución predial y variabilidad por municipio	161
6.1.2. Fraccionamiento en predios con destinación agropecuaria	165
6.1.3. Acercamiento predial al fraccionamiento	170
6.1.4. Aproximación al fraccionamiento desde la unidad agrícola familiar	173
6.2. Dimensión territorial	173
6.2.1. Fraccionamiento y cambios de destino económico	179
6.2.2. Fraccionamiento y su relación con condominios y propiedad horizontal	183
6.2.3. Fraccionamiento en regiones PDET	186
6.2.4. Fraccionamiento y transacciones registrales	188
6.2.5. Fraccionamiento y mercado de tierras	190
6.2.6. Fraccionamiento y mutaciones de segundo orden	192
6.3. Dimensión económico-productiva	193
6.3.1. Coincidencia UPA-predios con reducción de tamaño	195
6.3.2. UPA con cambios de destino económico	197
6.3.3. Análisis de la incidencia del fraccionamiento en el acceso a factores de producción	205
6.3.4. Segmentación de UPA	210
6.4. Dimensión socioambiental	213
7. Conclusiones y recomendaciones	215
Referencias	225
Anexos	225
Anexo 1. Normatividad relacionada con el fraccionamiento de la tierra rural de propiedad privada	
Anexo 2. Árbol de problemas del fraccionamiento antieconómico	231
Anexo 3. Modelo de mínimos cuadrados ponderados	231

Índice de tablas

Tabla 1. Estructura de tenencia de la tierra de las explotaciones agropecuarias (1951)	25
Tabla 2. Estructura de la propiedad por tamaños (1984 y 1996)	27
Tabla 3. Número de predios y área en Colombia (2009)	29
Tabla 4. Variables usadas en el modelo de regresión propuesto	146
Tabla 5. Variables de interés para el análisis de varianza (Anova)	148
Tabla 6. Variables propuestas para la tipificación de productores	149
Tabla 7. Variables significativas y coeficientes mínimos cuadrados ponderados (WLS)	155
Tabla 8. Variables significativas en el modelo de redes neuronales	157
Tabla 9. Dinámica predial por rangos de tamaño (2014 y 2020)	160
Tabla 10. Ocurrencia del fraccionamiento predial en el país	162
Tabla 11. Ocurrencia del fraccionamiento por rangos de tamaño	163
Tabla 12. Predios con señales de fraccionamiento predial según municipios	165
Tabla 13. Porcentaje de predios con reducción de tamaño según municipios	168
Tabla 14. Intensidad del fraccionamiento predial en el país a partir del acercamiento espacial	169
Tabla 15. Número de predios y porcentaje de predios por municipio por encima, dentro y menor a la UAF (2020)	172
Tabla 16. Destinos económicos IGAC	174
Tabla 17. Tipos de cambio de destino	175
Tabla 18. Implicaciones del cambio de destino en cifras (total)	176
Tabla 19. Predios fraccionados con cambio favorable	177
Tabla 20. Predios con cambio de destino positivo por municipio	178
Tabla 21. Crecimiento acumulado de predios destinados a condominios y propiedad horizontal	181
Tabla 22. Regiones PDET con indicios de fraccionamiento	184
Tabla 23. Grado de reducción predial en regiones PDET	186
Tabla 24. Transacciones relacionadas con posibles fraccionamientos prediales	186
Tabla 25. Transacciones código 0616 según ORIP	187
Tabla 26. Transacciones código 0601 según ORIP	187

Tabla 27. Avalúo catastral de los predios con indicios de fraccionamiento por rangos de tamaño	188
Tabla 28. Comparación de avalúo catastral en departamentos con indicio de fraccionamiento antieconómico predial	189
Tabla 29. Mutaciones de segundo orden por rangos de tamaño predial	191
Tabla 30. Municipios con mayores mutaciones de segundo orden (2021)	192
Tabla 31. Coincidencia UPA con predios que redujeron su tamaño	193
Tabla 32. Distribución de UPA con indicios de fraccionamiento por rangos de tamaño	194
Tabla 33. Aproximación a la identificación de UPA usando Corine Land Cover	196
Tabla 34. UPA con cambio de cobertura dentro del universo de fraccionamiento predial dentro de FA	197
Tabla 35. UPA coincidentes con predios fraccionados y las UPA sin fraccionamiento a nivel nacional	199
Tabla 36. Relación entre los factores de producción y fraccionamiento de UPA	200
Tabla 37. Análisis de efectos marginales de variables y probabilidad de fraccionamiento	201
Tabla 38. Contribución de factores productivos en UPA con y sin fraccionamiento	202
Tabla 39. Análisis del acceso a factores productivos en UPA según su tamaño predial	202
Tabla 40. Importancia de los factores de producción según el rango de área	204
Tabla 41. Áreas promedio por clúster de UPA	206
Tabla 42. Características de las UPA, tenencia y comercialización por clúster	207
Tabla 43. Distribución de clústeres por departamento	209
Tabla 44. Estándar del Estado de Conservación (ECE) en territorios con fraccionamiento	210
Tabla 45. Porcentaje de predios por tamaño según clasificación ECE	211



Índice de figuras

Figura 1. Objetivos del Censo de Minifundios en Colombia (1994)	31
Figura 2. Normas asociadas con el fraccionamiento y línea de tiempo	46
Figura 3. Cuasicontrato de comunidad	56
Figura 4. Estructura institucional de operación FAE	59
Figura 5. Esquema del flujo en el trámite de fraccionamiento en un plano formal	61
Figura 6. Intervención ANT flujo trámite de fraccionamiento	69
Figura 7. Intervención judicial en flujo trámite de fraccionamiento	73
Figura 8. Interacción del modelo de ocupación territorial	88
Figura 9. Matriz conceptual del fraccionamiento predial	91
Figura 10. Evolución de las exportaciones del sector agropecuario-agroindustrial (2000-2021)	117
Figura 11. Evolución de las exportaciones hortofrutícolas (2017-2021)	118
Figura 12. Relación espacial entre fraccionamiento (2019) y variables significativas espaciales (2019)	126
Figura 13. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y cercanía a centros poblados (2023)	131
Figura 14. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y cercanía a zonas de minería artesanal (2023)	132
Figura 15. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y cercanía a vías tipo I y tipo II (2023)	133
Figura 16. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y cercanía a distritos de ADT (2023)	134
Figura 17. Relación espacial entre la evolución del fraccionamiento para 2020 y el índice de informalidad de la tenencia de la tierra	135
Figura 18. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y el índice de pobreza multidimensional	136
Figura 19. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y conectividad a internet móvil	137
Figura 20. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y categorías de ruralidad de los municipios	138

Figura 21. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y municipios PDET	139
Figura 22. Escenarios para entender la composición de una UPA	143
Figura 23. Variación porcentual nacional del número de predios (2014-2020)	159
Figura 24. Predios con señales de fraccionamiento predial según departamento	164
Figura 25. Localización de predios con reducción de tamaño predial (2014 y 2020)	166
Figura 26. Porcentaje de predios con reducción de tamaño según departamento	167
Figura 27. Clasificación según la intensidad del fraccionamiento predial	169
Figura 28. Participación de cada rango UAF según número de predios (2020)	170
Figura 29. Mayores porcentajes departamentales de predios agropecuarios por debajo de la UAF (2020)	171
Figura 30. Implicaciones del cambio de destino económico	176
Figura 31. Predios con fraccionamiento y cambio de destino económico	179
Figura 32. Evolución de los predios destinados a condominios y propiedad horizontal	181
Figura 33. Municipios con mayor variación de predios destinados a condominios	182
Figura 34. Municipios con mayor variación de predios destinados a propiedad horizontal	183
Figura 35. Cantidad de mutaciones realizadas (2014 y 2021)	190
Figura 36. Distribución de UPA con indicios de fraccionamiento por departamento	194

Lista de siglas y abreviaturas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AMR	Área Mínima Rentable
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
ADR	Agencia Nacional de Desarrollo Rural
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CNA	Censo Nacional Agropecuario
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECE	Estándar del Estado de Conservación
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FAE	Fraccionamiento Antieconómico
FA	Frontera agrícola
GIAS	Política de Gestión Integral Ambiental del Suelo
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (liquidado)
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (liquidado)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MOT	Modelo de Ocupación del Territorio
MinVivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

MTC	Misión para la Transformación del Campo
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OT	Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PH	Propiedad horizontal
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RRI	Reforma Rural Integral
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UAFpm	Unidad Agrícola Familiar promedio municipal
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UPA	Unidades de Producción Agropecuaria
UPNA	Unidades Productoras No Agropecuarias
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZDE	Zonas de Desarrollo Empresarial
Zidres	Zonas de Interés para el Desarrollo Rural Económico y Social
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZRH	Zonas Relativamente Homogéneas



Introducción

Este estudio examina el fenómeno del fraccionamiento de la tierra rural a través del análisis de registros catastrales de modificación y división de predios, revelando las dinámicas de subdivisión física que afectan el ordenamiento social y productivo del territorio. Aunque los registros catastrales proporcionan una ventana invaluable para inferir el fraccionamiento, es importante reconocer que no todos los procesos de subdivisión quedan formalmente documentados, lo que sugiere la existencia de fraccionamientos fácticos que impactan el tejido agrario y territorial.

Este enfoque destaca la complejidad de abordar y mitigar los efectos del fraccionamiento en el ordenamiento territorial, enfatizando la necesidad de estrategias integrales que consideren tanto la evidencia catastral como los aspectos menos formalizados del fraccionamiento de la tierra.

En este contexto, a partir de los análisis previos realizados por la UPRA, este estudio aborda el fraccionamiento de tierras desde una perspectiva jurídica ampliada, considerando procesos notariales, judiciales y registrales. Específicamente, se hace referencia a procesos judiciales como los de liquidación de comunidades y sucesiones, según se clasifican en la Ley 1564 de 2012, abarcando procedimientos de partición y adjudicación de bienes. El presente documento se propone expandir la comprensión del fraccionamiento antieconómico más allá del marco jurídico, incorporando también perspectivas territoriales, económicas, productivas y ambientales.

Este enfoque multidimensional busca ofrecer una visión integral del fenómeno, enfatizando la importancia de una aproximación que abarque tanto los mecanismos legales de gestión y resolución de conflictos sobre la tierra, como las implicaciones más amplias del fraccionamiento en el desarrollo rural sostenible.

Inicialmente, se llevó a cabo una revisión bibliográfica y documental en torno al tema para tener un acercamiento a los antecedentes históricos, documentos nacionales e internacionales, así como sectoriales relacionados. Esta fue la base en la elaboración del marco conceptual, el cual contiene una propuesta actualizada del fraccionamiento antieconómico. La revisión se centró en temas como: estructura de la propiedad agraria colombiana, acepciones dadas al problema del tamaño de la tierra como microfundio, minifundio, subdivisión, parcelación, lotificación, independización, entre otras que conforman el universo conceptual y teórico que conducen al entendimiento del problema en el país.

Adicionalmente, y ante la necesidad de dimensionar las problemáticas derivadas del “excesivo fraccionamiento predial antieconómico en el territorio rural agropecuario a nivel nacional”, se elaboró un diagnóstico estableciendo un panorama general donde se analizaron sus principales causas.



Con el propósito de evidenciar el nivel actual del fraccionamiento predial, se diseñó una metodología que, a partir de fuentes de información estadísticas y geográficas, condujo a evidenciar la existencia del fenómeno a lo largo del país, a partir de identificarlo y abordarlo usando variables como, su dinámica, su densidad geográfica, sus diferencias regionales, su relación con los niveles de productividad y con la generación de ingresos.

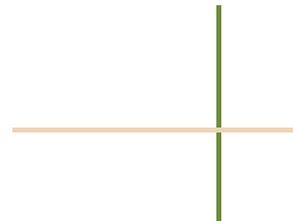
Objetivos

Objetivo general

Desarrollar y aplicar una metodología que profundice en el estudio del fraccionamiento antieconómico de la tierra rural en Colombia, distinguiendo entre el fraccionamiento físico de la tierra y el fraccionamiento de derechos de propiedad. Esta metodología se enfocará en un enfoque integral que incluye análisis territorial, económico-productivo, jurídico-institucional, ambiental, y social. Como resultado se tendrá una metodología que proporcionará bases sólidas para la orientación, el diseño de políticas, programas y proyectos que busquen un desarrollo rural equitativo y sostenible, atendiendo a la compleja interacción entre los aspectos legales de propiedad y las dinámicas territoriales.

Objetivos específicos

1. Elaborar una propuesta conceptual relacionada con el fraccionamiento antieconómico de la tierra rural, a partir de una revisión de los diferentes aportes académicos, teóricos y conceptuales que se han realizado en torno al tema.
2. Establecer una línea base de la normatividad relacionada con el fraccionamiento predial, así como las competencias y funciones legales de organismos de Gobierno que tienen incidencia en el tema.
3. Elaborar el diagnóstico del fraccionamiento antieconómico, describiendo su problemática, las principales causas y efectos desde los enfoques territorial, económico-productivo, jurídico-institucional, ambiental y social.
4. Realizar una aproximación a escala nacional del fraccionamiento antieconómico de la tierra rural desde los enfoques territorial, económico-productivo, ambiental y social, a partir de información catastral, registral y del Censo Nacional Agropecuario (CNA).







1

Contexto general del fraccionamiento predial

El problema de la distribución de la tenencia de la tierra rural en Colombia ha sido un tema presente desde años atrás en la formulación de las políticas públicas para el acceso a la tierra. A pesar de los esfuerzos del Estado para establecer una política de tierras que promueva la equidad en el sector rural, el problema “no se ha resuelto en Colombia y configura un rezago del pasado que el país y la sociedad no han querido enfrentar de manera decidida para lograr la estabilidad en el sector rural y en la sociedad” (Machado Cartagena, 2009a).

El fenómeno del fraccionamiento de predios rurales en Colombia es un desafío multifacético que no solo emerge de las dificultades de acceso a la tierra rural, sino que también se ve influido por una confluencia de factores económicos, cambios en el uso del suelo, expansión de las áreas urbanas hacia la ruralidad y la desactualización de los instrumentos de ordenamiento territorial. Estos elementos contribuyen de manera significativa a la regresión de la economía agropecuaria rural, manifestada en la disminución persistente del tamaño de los predios.

La dinámica actual de los territorios rurales es el resultado de causas diversas e intrincadas, lo que requiere un examen detallado de los antecedentes históricos y las políticas de tierras implementadas por diversos gobiernos a lo largo de la historia de Colombia. Además, es crucial reconocer cómo la presión por la expansión urbana y la necesidad de actualizar los



marcos regulatorios de ordenamiento territorial han moldeado el paisaje del fraccionamiento predial, resaltando la complejidad de abordar este fenómeno desde múltiples facetas.

1.1. Antecedentes históricos

1.1.1. Conquista, Colonia e inicios del siglo XIX

En el periodo comprendido entre 1820 a 1882, se inician acciones con fines fiscales por parte del Estado “ante la penuria de las arcas públicas después de la independencia y el abultado endeudamiento (externo e interno) expresado en la emisión y venta de bonos de deuda pública, que se redimían entregando baldíos a los acreedores del Estado” (Machado Cartagena, 2009), entre 1834 a 1914 “la colonización de baldíos por campesinos reclutados para guerras civiles [...], la colonización de baldíos para obras públicas, vendidos luego por comerciantes y terratenientes, quienes estimulaban los desplazamientos hacia esos terrenos para elevarles el valor” (Arango & Suarez Montoya, 2014). La tenencia de la tierra estuvo caracterizada por la persistente apropiación y concentración de tierras baldías adquiridas a precios irrisorios a través de bonos de deuda depreciados, como consecuencia del elevado gasto militar y el servicio de deuda externa. Otros hechos escritos por los autores y que tienen relevancia son:

- Ley del 29 de septiembre de 1821¹, en cuanto a tierras fértiles y bien situadas, acordó suprimir mayorazgos y distribuir las propiedades confiscadas a los españoles y sus adeptos.
- Con la supresión de mayorazgos se fueron dividiendo inmensos dominios por herencia y compraventa, a medida que se valorizaban a causa del crecimiento poblacional, la urbanización y los aumentos en producción y la riqueza social.
- El reparto de tierras confiscadas a españoles y sus aliados no mejoró la distribución de la tierra, pues los dominios más valiosos de los españoles terminaron en manos de la alta oficialidad criolla o de sus familiares.
- El otorgamiento de tierras a militares en compensación al servicio prestado durante la independencia.
- El ofrecimiento de tierras a extranjeros para colonizar nuevas regiones del país.
- La entrega de pequeñas extensiones de tierra a los colonos a partir de 1848 y de baldíos a compañías extranjeras para promover la exploración petrolera y minera.

Esta estrategia estatal dio lugar a una estructura de tierras basada en la concentración y el dominio de la propiedad rural por las clases más influyentes del país sin ponderar su poten-

¹ Cabe destacar que, en la época, algunas leyes y decretos se identificaban por la fecha de su expedición, dado que no contaban con un número distintivo como es común en la actualidad.



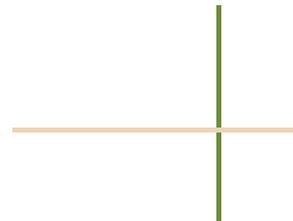
cial para impulsar el desarrollo económico y social nacional. En varias ocasiones, la tierra se empleó como instrumento de deuda pública, siendo este recurso la principal riqueza gubernamental disponible.

Es relevante señalar que 3 millones de fanegadas (1,92 millones de ha), destinadas por el Congreso de 1823 para atraer la migración de agricultores extranjeros, no cumplió con su propósito inicial y la migración prevista no se materializó, aumentando la concentración de predios. Con la Ley de mayo 6 de 1834, se determinó que los baldíos serían asignados a quienes los trabajaran, estableciéndose un plazo de un año para registrar la propiedad y en caso contrario, estos terrenos revertirían a favor de la Nación, hasta la promulgación de la legislación agraria Ley 200 de 1936 donde se finalizó “un periodo turbulento en el sector agrario: trató de poner orden y apaciguar los conflictos en el campo y de darle claridad al derecho de propiedad y la posesión de terrenos baldíos” (Machado Cartagena, 2009a)

Con la promulgación del Código Fiscal en 1873 (Ley 106 de 1873 expedida por el Congreso de los Estados Unidos de Colombia), la política de tierras y baldíos comenzó a consolidarse como una genuina política de Estado, facilitando la entrega de títulos a individuos que cultivaban personalmente la tierra, aunque con ciertas limitaciones. Esta medida brindó a colonos y campesinos independientes la oportunidad de acceder a una fracción determinada de las tierras disponibles, impulsando así el desarrollo agrícola.

Otras normas relacionadas con la tenencia de la tierra y adjudicación de baldíos que se promulgaron entre el periodo 1820 a 1882, fueron:

- **Ley del 20 de abril de 1838:** autorizó la venta de tierras baldías pagaderas en dinero o títulos de deuda externa e interna.
- **Ley del 14 de abril de 1839:** especificó las condiciones de la Ley de 1838, entre ellas un máximo de 200.000 ha en una misma provincia y sólo hasta un tercio de las tierras adjudicadas lo serían frente a las costas, ríos y caminos públicos. El problema consistió en el bajísimo precio efectivo de venta de los baldíos que exigía enormes cantidades de tierra para cancelar la cuantiosa deuda externa.
- **Surgimiento de la lotería de tierras baldías:** para pagar la inmensa deuda externa que tenía el país, se presentaron proyectos como la creación de una lotería de tierras baldías, en el cual se establecía que se entregarían baldíos por vales de deuda externa. Este proyecto fracasó por lo cual se buscaron vender baldíos para amortizar la deuda que tenía el país.
- **Ley del 7 de mayo de 1845:** para estimular la construcción de caminos nacionales, se autorizó conceder a empresarios hasta 5.120 ha de baldíos por cada legua de camino o canal construidos. Autorizó también el ingreso al país de obreros extranjeros para la construcción de caminos, a quienes se les concedía tierra (25,6 ha para solteros y 32 ha a los casados).
- **Decreto del 29 de noviembre de 1853:** reglamentó la enajenación y arrendamiento de tierras baldías, haciendo obligatorio su registro.





- **Decreto de junio 20 de 1855:** creó el protocolo y el registro de documentos para la adjudicación y formalización de tierras baldías, y cuyo objetivo, era conocer cuál había sido el alcance de la entrega de tierras del Estado.
- **Decreto del 20 de agosto de 1856:** facultó al Departamento de Hacienda la administración de baldíos y el registro de las concesiones que se realicen.
- **Ley del 2 de junio de 1857:** la cual declaró que los terrenos sin dueño que estuviesen por fuera de las poblaciones se convertirán en baldíos del Estado.
- **Ley de mayo de 1859:** buscó arreglar el pago de intereses y la deuda externa, autorizando al ejecutivo, a renegociar la deuda, disponiendo hasta de 3,2 millones de ha para cumplir con tal fin.
- **La Constitución de 1863:** declaró que las tierras baldías, solo podrían disponerse al pago de deuda pública, cederse a nuevos pobladores y auxiliar la apertura de nuevas vías.
- **Ley 61 de 24 de junio de 1874:** define por fin, la situación de colonos ocupantes de tierras baldías, sin embargo, permitió la ocupación de las tierras, con grandes extensiones para la ganadería.
- **Ley 48 de 1882:** limitó la adjudicación a 5.000 ha.

El periodo conocido como “Radicalismo Liberal”, que se extendió desde 1863 hasta 1889, estuvo marcado por el “Radicalismo y la Regeneración” (Cruz Rodríguez, 2010) que generaron eventos de gran relevancia económica y social, destacándose entre ellos la desamortización de los bienes de manos muertas. Esta medida, impulsada por las reformas liberales, generó cambios significativos en la tenencia de la tierra, promoviendo una mayor seguridad jurídica en la propiedad tanto urbana como rural y dinamizando el mercado de bienes raíces y crédito.

Lejos de limitarse a objetivos de redistribución de tierras con un sentido agrario, la desamortización tuvo un enfoque fiscal marcado, buscando la movilización de bienes inactivos hacia el mercado para su aprovechamiento económico más efectivo. Esta medida económica generó impactos significativos en la tenencia de la tierra, donde se resumen algunos efectos económicos positivos de la desamortización de la siguiente forma:

La desamortización impulsó beneficios económicos notables, estableciendo una mayor seguridad jurídica en la propiedad tanto urbana como rural. Anteriormente, los préstamos a censo presentaban problemas de transparencia, careciendo de claridad en cuanto a los gravámenes existentes sobre una propiedad, debido a la posible ocultación o pérdida de los documentos de soporte.

Un logro fundamental de la desamortización fue la eliminación de uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los bancos comerciales: el sistema arraigado de crédito basado en los censos, caracterizado por su larga duración y falta de flexibilidad.



Contrariamente a la interpretación de algunos historiadores, el objetivo de la desamortización no era otorgar “la tierra a quienes la trabajan y la hacen producir”. Más bien, se centraba en un enfoque fiscal y en movilizar bienes inactivos, ya fueran inmuebles, muebles o censos, en el mercado. (Jaramillo & Meisel Roca, 2008)

La eliminación de obstáculos para el desarrollo bancario, evidenciada en la facilidad de acceso al crédito y la expansión de la banca comercial que con “el éxito del Banco de Bogotá motivó a otros inversionistas a incursionar en el negocio bancario” (Correa R, 2009), siendo otro logro notable de esta época. Sin embargo, es crucial reconocer que el fraccionamiento de la tierra no solo se derivó de las dificultades de acceso a esta.

Hacia finales del siglo XIX, el país entró en una nueva fase denominada *Regeneración*, bajo el liderazgo de Rafael Núñez, sentando las bases de la Hegemonía Conservadora, basado en “la educación y la propiedad” (López Cruz, 2018), que dominó los primeros años del siglo XX. Durante esta época, se realizaron avances significativos en la legislación agraria, orientados a “fomentar la colonización por parte de pequeños propietarios, mediante el otorgamiento de tierras baldías a poblados (fundación de pueblos) y colonos” (Machado Cartagena, 2009a).

Igualmente, se buscó establecer un catastro nacional y definir con mayor precisión los límites de las propiedades, así como clarificar las políticas de uso y conservación de bosques. A pesar de que persistió la tendencia hacia la concentración de la propiedad, simultáneamente se inició la expansión del acceso a la pequeña propiedad.

1.1.2. Siglo XX

Debido a los múltiples conflictos por la tenencia de la tierra presentados en 1920, que tenían como antecedentes el proceso de colonización cafetera, el cual ayudó a “democratizar en parte el acceso a la propiedad en las zonas cafeteras, con la excepción de las regiones de Cundinamarca y Tolima, donde se conformaron grandes haciendas cafeteras explotadas con sistemas tradicionales” (Machado Cartagena, 2009b).

Durante este periodo, destacaron dos desarrollos económicos fundamentales: el crecimiento del cultivo de banano y la inversión de capitales extranjeros en la industria petrolera. Estos factores “aceleraron la carrera por los baldíos e implicaron serios conflictos con colonos y procesos de apropiación de territorios extensos que salieron de las posibilidades de explotación por parte de pequeños productores campesinos” (Machado Cartagena, 2009).

La dinámica económica se vio acompañada de la promulgación de diversas normativas relacionadas con el uso de los baldíos y la gestión de los bosques nacionales, siendo estas últimas de particular importancia en esos primeros años. Estas regulaciones desempeñaron un papel crucial en el manejo y distribución de los recursos naturales del país, donde las más notables son:



- **Decreto legislativo 27 de abril de 1906:** limitó las adjudicaciones a 100 ha en altitudes superiores a 600 m s. n. m. Quien excediera esa extensión podía pagar con títulos y con dinero la extensión mayor hasta 1.000 ha.
- **El Código Fiscal de 1912 (Ley 110 de 1912):** dispuso que las adjudicaciones de baldíos serían de hasta 2.500 ha.
- **Ley 71 de 1917:** reglamentó las adjudicaciones de menor tamaño para disminuir la concentración de la propiedad.
- **Ley 85 de 1920:** limitó la adjudicación por persona a 2.500 ha en ganadería y 1.000 en agricultura.
- **Ley 74 de 1924:** autorizó la parcelación de grandes extensiones de tierras a arrendatarios.

La estructura agraria de la época mantuvo el patrón tradicional de minifundios y latifundios que, durante estos años, continuó la práctica de asignar terrenos baldíos para la construcción de infraestructura pública y la colonización de nuevos territorios. A diferencia de periodos anteriores, no se otorgaron extensiones de tierra a militares como recompensa por sus servicios.

Ante el aumento de conflictos en áreas como Cundinamarca y Boyacá, se promulgó la Ley 200 de 1936, que buscaba asegurar la función social de la propiedad rural, definida como el uso permanente de los terrenos y la modernización del marco legal agrario existente. Sin embargo, esta ley no se considera una reforma agraria debido a que:

[...] no abocó el tema de la redistribución de la propiedad de la tierra, ni la disminución de la original distribución de la misma. Es decir, no afectó el poder de la clase terrateniente ni motivó o instrumentó procesos de ascenso social, ni la incorporación del campesinado a un proceso de transformación nacional que significaran una reestructuración del poder en la sociedad colombiana, hasta entonces fundamentado en la propiedad de la tierra como principal activo generador de riqueza. (Machado Cartagena, 2009a)

Esta ley estableció una carga probatoria de titularidad beneficiosa para los campesinos que habían estado en disputas territoriales desde la segunda década del siglo XX, debido a que:

[...] al buscar cancelar los conflictos, exigiendo a los propietarios de predios invadidos antes de 1935 la exhibición de los títulos como prueba de propiedad; si no aparecían, se declaraban baldíos y los campesinos asentados podían solicitar una concesión gratuita. Los propietarios que demostraran la legitimidad de los títulos debían pagar las mejoras a los colonos antes de desalojarlos y si el propietario se negaba, los colonos adquirirían el derecho de comprar la tierra que estaban laborando. De otra parte, la Ley redujo el periodo de prescripción adquisitiva de 30 a 5 años, lo cual beneficiaba a los colonos. (Machado Cartagena, 2009a)



Durante la década de 1940, la política agraria del país se basó en tres pilares: el fomento agrícola, el desarrollo institucional y la evolución de la Ley 200 de 1936. En este periodo, se destacaron eventos clave como la parcelación de haciendas, el esfuerzo por revitalizar el sistema de arrendamiento y aparcerías (Ley 100 de 1944), la colonización y titulación de tierras baldías.

La Ley 100 de 1944 emergió como la normativa principal, abarcando tres aspectos fundamentales orientados en “la declaratoria de utilidad pública de los contratos de aparcería y similares, la extensión a quince años del término de la prescripción extintiva de dominio” (Machado Cartagena, 2009a) y aspectos relacionados con la política de parcelaciones.

A pesar del favorable clima económico que experimentaba el país en esos años, persistía una distribución desigual de la tierra y de los ingresos en las áreas rurales, esto sumado a “la violencia partidista de los años cincuenta aceleró los problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras, generando una caída abrupta de la productividad agropecuaria y agravando el impacto social de la violencia que crecía de forma explosiva” (Vergara Vergara, 2011).

La situación anteriormente descrita se evidenció en el elevado nivel de concentración de tierras durante la época, reflejado por datos significativos como que el 66 % de los propietarios poseía apenas el 4 % del total de tierras rurales del país, mientras que el 3,5 % de los propietarios acaparaba el 64 % de los predios superiores a 100 ha. Esta distribución de la tenencia de tierras se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1. Estructura de tenencia de la tierra de las explotaciones agropecuarias (1951)

Rangos de área (ha)	Cantidad de explotaciones	Porcentaje de explotaciones	Área de las explotaciones	Porcentaje de área de las explotaciones
Menores de 5 ha	459.380	55,96	950,90	4,19
Entre 5 y 20 ha	230.550	28,09	2.434,40	10,73
Entre 20 y 100 ha	101.384	12,35	4.746,10	20,92
Entre 100 y 500 ha	25.072	3,05	7.521,60	33,15
Más de 500 ha	4.456	0,54	7.035,50	31,01

Fuente: Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia (Machado Cartagena, 2009a).

En 1954 se consideraba mediana propiedad a aquellos terrenos que oscilaban entre 21 y 500 ha. En este contexto, “casi el 50 % de la tierra no utilizada de los grandes propietarios no estaba en cultivos ni ganadería, era tierra ociosa en espera de valorización, mientras que los propietarios más pequeños tenían muy poca tierra sin utilizar” (Machado Cartagena, 2009a).



En este sentido, la pequeña y mediana propiedad abarcaba el 81,2 % del área agrícola, en contraste con el 18,8 % utilizado por la gran propiedad, de la cual el 14,4 % se destinaba a pastos. Ante esta situación y en respuesta a las sugerencias de las misiones norteamericanas de los años cincuenta, se promulgó la Ley 135 de 1961, que buscaba “una reforma social agraria destinada a presionar a los grandes propietarios agrícolas para que modernizaran sus explotaciones y permitieran un uso más adecuado de sus suelos” (Fajardo Montaña, 2002).

La Ley 135 de 1961 se “fundamentada en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria: dotación de tierras a campesinos carentes de estas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios básicos” (Vergara Vergara, 2011). Sin embargo, los resultados de esta ley no generaron un impacto significativo en la estructura agraria, aunque sí contribuyeron a la expansión de la frontera agrícola (FA) con la entrega de baldíos.

Ante el limitado efecto de la Ley 135 de 1961, el Gobierno implementó la Ley 1 de 1968, centrada en “la afectación de los predios inadecuadamente explotados, la entrega de la tierra a los aparceros que la estuviesen trabajando y la facilitación de algunos trámites” (Fajardo Montaña, 2002). No obstante, su aplicación se detuvo en 1972 con el “Pacto Chicorral”, un acuerdo entre partidos políticos tradicionales y gremios de propietarios que finalizó estos intentos de reformismo agrario. Posteriormente, se promulgaron leyes como la Ley 6 de 1975, que regulaba la aparcería modernizaba y mejoraba la gestión de la tierra rural, enfocadas más en la adquisición de tierras por parte del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), resolviendo problemas derivados de la expansión de la FA y la ocupación de territorios rurales.

En la década de 1960 se presentó un aumento en el número y área de predios entre 20 a 50 y 200 a 500 ha con una disminución en los menores a 10 ha, develando que:

[...] “la reforma agraria en esa década no tuvo impacto en la estructura de la propiedad, y que la acción del Incora se centró en la entrega de predios entre 20 y 50 ha provenientes de baldíos y de compras directas. (Machado Cartagena, 2009b)

Entre 1970 y 1984, se presentó un aumento en predios de hasta 1 ha y de 20 a 100 ha, con una reducción en los mayores a 500 ha, reflejando una fragmentación de la gran propiedad, una consolidación de la mediana y un incremento en el fraccionamiento de la pequeña propiedad. “Esta subdivisión de la pequeña propiedad está relacionada con los procesos de herencia y el deterioro típico de las zonas de minifundio donde la pobreza no permite a los pobladores rurales adquirir explotaciones de mayor extensión” (Machado Cartagena, 2009b), en la tabla 2 se muestra la estructura de la propiedad por tamaños, comparando 1984 y 1996 a través de sus porcentajes de participación.



Tabla 2. Estructura de la propiedad por tamaños (1984 y 1996)

Clasificación según tamaños de área	Porcentaje de predios en 1984	Porcentaje de área ocupada por los predios en 1984	Porcentaje de predios en 1996	Porcentaje de área ocupada por los predios en 1996
Pequeña	89,92	23,15	91,11	21,40
Mediana	8,68	30,50	7,81	24,80
Grande	1,40	46,35	1,08	53,80

Fuente: La reforma rural, una deuda social y política (Machado Cartagena, 2009b).

La evolución de la estructura predial durante la década de 1990 ofrece perspectivas significativas: para 1996 el incremento en la cantidad de propietarios de predios de pequeña escala alcanzó el 91,11 %, mientras que los predios de tamaño mediano y grande experimentaron una disminución frente a doce años atrás. Estos datos reflejan una tendencia creciente hacia el fraccionamiento predial, a pesar de una persistente concentración de la propiedad en el país.

La promulgación de la Ley 160 de 1994, aún en vigencia con modificaciones y derogatorias parciales, marcó un hito en la política agraria colombiana, abordando directamente el fenómeno del fraccionamiento. Esta legislación impuso restricciones legales significativas en la división y enajenación de terrenos rurales, instituyendo la Unidad Agrícola Familiar (UAF) entendida 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 como un parámetro fundamental, que impide la fragmentación de predios en dimensiones inferiores a las establecidas para dicha unidad (art. 44 de la Ley), de conformidad con los criterios metodológicos para determinar la UAF por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten de conformidad, que en dicha ley, se ordenó, debía expedir la junta directiva del Incora y que se hizo mediante la Resolución 017 de 1995 por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la UAF, por ZRH y la Resolución 041 de 1996 Por 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 (Resolución 041 Unidad Agrícola Familiar UAF, 1996) (art. 38 de la Ley) (Ley 160 de 1994, s. f.).

La Ley 160 de 1994, en los artículos 44 y 45, establece la prohibición de fraccionar por debajo de la UAF y las excepciones a esa regla general; señalando en el art. 72, que: “Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el Incora como UAF para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas”. Posteriormente,



el Incoder ha emitido circulares para aclarar los procedimientos de fraccionamiento y la Corte Constitucional ha emitido sentencias relevantes al respecto. (Ley 135 de 1961-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.). La UAF, cuya génesis está en la Ley 135 de 1961 derogada por el art. 111 de la Ley 160 de 1994 (Ley 135 de 1961-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.), se concibió como instrumento para una distribución equitativa de tierras. Su finalidad:

[...] más allá de superar la dicotomía minifundio-latifundio, era ofrecerle al campesino o adjudicatario un predio que, según las condiciones productivas del suelo y del entorno, le garantizara el mejoramiento de su calidad de vida y la posibilidad de generar excedentes económicos que incrementaran su patrimonio familiar. (Rey Gutiérrez et al., 2014)

Trasciende la superación de la dicotomía minifundio-latifundio, buscando garantizar al campesino un medio para el mejoramiento de su calidad de vida y la generación de excedentes económicos.

Actualmente, la UAF está definida con los criterios de la Resolución 017 de 1995 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1995) por Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH) y se caracteriza por ser una entidad multifacética: a) Unidad básica de producción empresarial, b) Unidad social, c) Unidad jurídica, d) Unidad sustentable, e) Tecnología adecuada y, f) Familia. La metodología para calcular la UAF establecida inicialmente en la anterior resolución, se ajustó en el Acuerdo 202 de 2009 (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder, 2009), para reflejar criterios acordes con las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de 3.000 habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, composición y concentración de la propiedad territorial, índices de producción y productividad, aptitud y características del desarrollo sostenible de la región. Estos criterios se materializan en la resolución 041 de 1996 (Resolución 041 Unidad Agrícola Familiar UAF, 1996) donde se definen las áreas adjudicables por municipio.

Como se evidencia de lo anterior, el fraccionamiento predial en Colombia es abordado por la Ley 160 de 1994 como un fenómeno crítico y se define en función de la UAF. La ley establece que los predios por debajo del tamaño de una UAF están sujetos a fraccionamiento antieconómico, y la Corte Constitucional ha enfatizado el papel de la UAF para evitar la proliferación de minifundios que comprometan la productividad y la realización de los principios constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad.

Para 1998, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora, implementó modificaciones en áreas específicas (Resolución 020 de 1998, 1998), teniendo en cuenta las condiciones y particularidades regionales. Respecto de la UAF, la Corte Constitucional señaló

A través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifun-



dios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida. (Corte Constitucional & Vargas, 2002)

Posteriormente, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder establece la UAF mínima ponderada (Resolución 1132 de 2013, 2013) y se definen las áreas mínimas de UAF para diversos municipios en distintos departamentos (Resolución 1133 de 2013, 2013).

1.1.3. Siglo XXI a la actualidad

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por una creciente concentración de la propiedad rural en Colombia, en 2000, “el 75,7 % de la tierra estaba controlada por el 13,6 % de los propietarios, una cifra que para 2010 incrementó ligeramente a 77,6 % de la tierra en manos del 13,7 % de los propietarios” (Ibáñez & Muñoz, 2011). Entre las causas de esta concentración se identifican el conflicto armado, “la alta concentración de la propiedad rural era más frecuente en zonas aisladas, con explotación de recursos naturales, producción diferente a la agrícola y tierras de mala calidad, ubicadas en áreas de colonización por encima de los 2.000 m s. n. m.” (Ibáñez & Muñoz, 2011).

Los incentivos para acumular tierras no productivas, las dinámicas históricas y las inflexibilidades del mercado de tierras; la evidencia de esta dinámica se refleja en datos presentados en la tabla 3, que detalla la cantidad y extensión de los predios en Colombia para 2009. Los tamaños de propiedad de referencia están definidos por las clases de “pequeños productores; en microfundio, con menos de media UAF; en pequeña propiedad, entre media y dos UAF; en mediana propiedad, entre dos y diez UAF; y gran propiedad, más de 10 UAF” (Perfetti del Corral et al., 2013).

Tabla 3. Número de predios y área en Colombia (2009)

Tamaño de la propiedad	Cantidad de predios	Área de los predios (ha)	Porcentaje de predios en 1996	Porcentaje de área ocupada por los predios
Microfundio	2.596.247	7.613.146	80,49	10,48
Pequeña propiedad	440.532	13.896.048	13,66	19,13
Mediana propiedad	161.015	13.209.105	4,99	18,18
Gran propiedad	27.691	37.925.233	0,86	52,21
Total	3.225.485	72.643.532	100,00	100,00

Fuente: Perfetti del Corral et al. (2013).

Los datos indican que alrededor del 94,15 % del total de predios, se distribuyen entre microfundio y la pequeña propiedad, teniendo el 29,61 % de la superficie total, este escenario de acceso a la propiedad tiene importantes efectos a nivel económico, social, productivo y ambiental, los cuales “tiene ocho características que lo han hecho inadecuado y altamente



insatisfactorio para avanzar en el desarrollo humano, resolver la problemática rural y superar la crisis de crecimiento analizada en el Informe” (Machado et al., 2011), que se sintetizan en: no promueve el desarrollo humano, es inequitativo, invisibiliza las diferencias de género, es excluyente, no promueve la sostenibilidad ambiental, genera concentración la propiedad rural, es poco democrático, no afianza la institucionalidad rural.

1.2. Panorama nacional del fraccionamiento predial en el contexto de la distribución de la propiedad rural

La tenencia de la tierra permanece como un pilar crítico para el desarrollo socioeconómico de las naciones, la apropiación y el uso del territorio han sido fuentes de conflicto a lo largo de la historia. En el caso de América Latina, la región ha experimentado algunos de los índices de desigualdad más elevados en lo que respecta a la posesión de la tierra, “En los 70s y 80s los valores medidos por el coeficiente Gini de desigualdad de la tierra variaban de 0,55 a 0,94” (Organización de Los Estados Americanos [OEA], 2016), reflejando niveles de desigualdad en la distribución de la tierra cercanos a la totalidad.

Colombia no es ajena a esta realidad, “la distribución de la tierra en Colombia es altamente inequitativa y presenta una informalidad elevada de los derechos de la propiedad. La concentración de la tierra y la estructura de propiedad parecieran inducir a estructuras productivas ineficientes” (Gáfaró et al., 2012), para algunos autores “La estructura de la tenencia es bimodal y requiere de una modificación que permita el avance de la mediana propiedad para constituir una base más firme para la formación de una clase media rural” (Machado et al., 2011). Sin embargo, la estructura bimodal no es plenamente acogida por todos los sectores y devela problemáticas donde “la distribución de la propiedad en Colombia no es bimodal, desde el punto de vista estadístico, sino unimodal, cuya moda es tener poca tierra. Esta unimodalidad asociada a mínimas extensiones de tierra es la expresión del fraccionamiento de la propiedad” (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2016), evidenciando la coexistencia de grandes extensiones de tierra (latifundios) y parcelas extremadamente pequeñas (microfundios) que no garantizan en este último caso una vida digna para el campesino.

Los datos históricos refuerzan esta tendencia a la desigualdad en la distribución de la tierra, para 1960 los predios hasta 5 ha abarcaban el 6,0 % de la tierra y concentraban el 66,7 % de los propietarios, en 2002 los predios hasta 5 ha abarcaban el 4,2 % de la tierra y concentraban el 67,6 % de los propietarios (Instituto Geográfico Agustín Codazzi et al., 2012) y en 2019 los predios hasta 5 ha abarcaban el 7,46 % de la tierra y concentraban el 67,7 % de los propietarios (Cortés López et al., 2021). Mostrando que el fenómeno tiene pequeñas variaciones a lo largo del tiempo.



Estos patrones contrastan marcadamente con países que han logrado una distribución más equitativa de la tierra como China, Pakistán, Vietnam, países de Europa oriental, Estados Unidos (Deininger, 2003), donde el acceso equitativo a la tierra y su uso productivo son fundamentales para políticas que buscan el crecimiento del sector agrario, la reducción de la pobreza y la formalización de la propiedad.

El Censo Nacional de Minifundios de Colombia, realizado en 1994 (Machado Cartagena et al., 1995), realizado en colaboración con las Unidades Regionales de Planificación Agropecuaria (URPA)² realizado en 31 departamentos, cubría los objetivos de tener un panorama detallado del estado de la tenencia de la tierra, representado en la figura 1, identificando y cuantificando las áreas de minifundio y microfundio. Este censo reveló una prevalencia baja de estas unidades en la región Atlántica, pero alta en la región Andina, destacando una marcada fragmentación de los predios rurales.

Figura 1. Objetivos del Censo de Minifundios en Colombia (1994)



Fuente: Con base en Censo Nacional de Minifundios en Colombia (1995).

² Las URPA eran las agencias seccionales del sector público agropecuario que actuaban como organismos de planificación de los años noventa.



Los resultados del censo muestran que la estructura predominante es el microfundio, el cual constituye el 87,2 % de los predios de minifundio y el 57,1 % del área total de los mismos, presente en 14 de los 20 departamentos analizados, con una expansión notable en regiones como Cauca, Boyacá, Sucre y Antioquia, mientras que el minifundio medio fue más prominente en Atlántico, Magdalena, Guajira, Bolívar, Norte de Santander y Cesar. Los tamaños de los microfundios variaron de 1,2 a 8,4 ha, con un promedio nacional inferior a 2 ha, en contraste con los minifundios medios de hasta 10 ha y un promedio nacional de 4,1 ha, mostrando que los microfundistas enfrentan significativas limitaciones en términos de viabilidad y competitividad en el sector agropecuario.

En la actualidad, la UPRA emplea el Indicador de Disparidad Inferior (IDI) para medir el fraccionamiento de la propiedad de la tierra en Colombia. Este indicador compara la proporción de tierra poseída por el 10 % de los propietarios con las menores extensiones de terreno frente a una distribución perfectamente equitativa. El IDI oscila entre 0 (mayor desigualdad) y 1 (igualdad absoluta). En 2019, el IDI de Colombia fue de 0,0059, lo cual indica una significativa desigualdad en la posesión de tierra, situándose en el umbral entre una disparidad media y alta (Cortés López et al., 2021).

1.3. El fraccionamiento de la propiedad rural y el ordenamiento territorial

En el contexto del ordenamiento territorial y la tenencia de tierras en Colombia, la legislación nacional establece prohibiciones claras contra el fraccionamiento excesivo de la propiedad rural, enfocándose en salvaguardar la viabilidad económica y social de la explotación agrícola. La Ley 160 de 1994, en su esfuerzo por prevenir la fragmentación antieconómica de tierras rurales, instaura la UAF como eje central, definida 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. (Ley 160 de 1994, s. f.)

Esta definición de la UAF, concebida como una empresa productiva básica en el ámbito agrícola, pecuario, acuícola o forestal, refleja el compromiso con evitar que el fenómeno de fraccionamiento genere resultados adversos sobre el campesino colombiano.

Se debe resaltar que la Ley 160 de 1994 también estableció los casos donde la UAF no sería aplicable, estableciendo:

Se exceptúan de lo dispuesto en el art. anterior:

- a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;



- b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;
- c) Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como “UAF”, conforme a la definición contenida en esta ley;
- d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

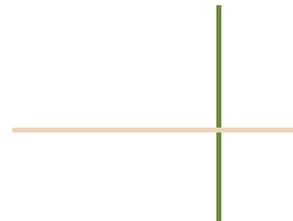
La existencia de cualquiera de las circunstancias constitutivas de excepción conforme a este artículo no podrá ser impugnada en relación con un contrato si en la respectiva escritura pública se dejó constancias de ellas, siempre que:

1. En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.
2. En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado. (Ley 160 de 1994, s. f.)

La normativa aplicable a la división de la propiedad rural es imperativa para todas las propiedades, independientemente de su estatus jurídico y su incumplimiento acarrea la nulidad absoluta del acto o contrato. Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), formulados por los municipios, deben alinearse con estas disposiciones (Corte Constitucional & Vargas, 2002).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional (entre otras, la Sentencia C-006/02) subraya que los POT deben integrar las pautas de la Ley 160 de 1994 y sus modificaciones referentes a la definición y extensión UAF. Los POT deben reflejar el mandato constitucional que asegura un acceso justo a la tierra y promueve el progreso del sector agroeconómico del país, honrando la función social como la función ecológica de la propiedad rural, esta directriz es vital para proteger los intereses y el bienestar de la comunidad campesina.

Conforme a la Constitución Política, los POT deben “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” (Constitución Política de Colombia, 1991b). En el desarrollo de estos planes, es mandatorio acatar las normativas de jerarquía superior “en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (Ley 388 de 1997-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.), lo que garantiza que los municipios y distritos alineen sus políticas y acciones de ordenamiento con las leyes nacionales y constitucionales.







2

Marco jurídico, legal e institucional

Este capítulo tiene como objetivo indicar la normatividad relacionada con el fraccionamiento aplicable a todo tipo de predios rurales, sin importar si son predios privados o los titulados o adjudicados por el Estado en áreas rurales. Del mismo modo, se desarrolla el componente institucional, presentando un análisis de funciones y competencias legales de organismos estatales que tienen incidencia en el fraccionamiento antieconómico de la tierra rural, entendido este, como una distorsión frente a la equidad en la distribución de las tierras rurales.

2.1. Antecedentes legislativos del fraccionamiento predial de la propiedad rural

2.1.1. Ley 200 de 1936 y sus modificaciones

Esta ley, denominada ley de tierras, derogada por el art. 178 de la Ley 1152 de 2007 con excepción de los artículos 20 a 23 (esta última declarada inexecutable mediante la sentencia de la Corte Constitucional C-175 de 2009, lo cual implica que se encuentra vigente) se constituye en un importante antecedente para el objeto de estudio, entre otros aspectos,



incluyendo conceptos de suma relevancia en cuanto a la función social de la propiedad, a la explotación de los predios rurales, la posesión de bienes baldíos rurales, y se exponen elementos de los bienes baldíos y elementos para la acreditación de propiedad privada rural.

Al referirse a la presunción de no baldíos, sino de propiedad privada, el artículo primero de la ley en cita, modificado por el art. 2 de la Ley 4 de 1973 y derogado por el art. 178 de la Ley 1152 de 2007 (esta última ley declarada inexecutable mediante la sentencia de la Corte Constitucional C-175 de 2009) indica que los elementos que se considerarán para acreditar la misma, serán la posesión consistente en explotación económica del suelo por medio de hechos propios que realizaría un dueño, como plantaciones, sementeras, ganadería u otros con significación económica.

En el mismo sentido, señala que el mero cerramiento y construcción de edificios por sí solos no son prueba de explotación económica, y que la presunción de propiedad se extiende a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este.

Lo dispuesto por el artículo en mención muestra claramente el giro que, desde la época, da el concepto sobre la propiedad y en particular la propiedad rural, de ser un derecho de carácter absoluto a tener limitaciones y a procurar fines colectivos. De un lado, se enfatiza en la importancia de la explotación económica del predio, no siendo suficiente meros cerramientos, sino que se exige del propietario actos positivos que contribuyan al progreso económico del conjunto social.

Se estableció también, en el art. 6, modificado por el art. 3 de la Ley 4 de 1973 derogada por el art. 178 de la Ley 1152 de 2007 (esta última ley declarada inexecutable mediante la sentencia de la Corte Constitucional C-175 de 2009), la extinción de dominio a favor de la Nación, para los bienes que no ejercieran la posesión del inmueble en los términos del art. 1 de la Ley 160 y sus modificaciones y que refieren a: la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño y, que la in explotación sea por tres años continuos (como regla general), salvo fuerza mayor o caso fortuito; instrumento que resulta armónico con los fines perseguidos en tanto que priva del dominio al propietario que no cumpla con la función social de la propiedad.

Un punto de gran importancia y que pocas veces es analizado, es la previsión que tuvo el legislador de la época al expresar que la extinción del dominio también procede cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, aunque dicha extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se repiten poseídas conforme a esta ley.

Los artículos 9 y 10 de esta ley, complementan las previsiones en materia ambiental adoptadas, prohibiendo a los propietarios y a los colonos de baldíos, talar bosques que preserven vertientes de agua, independientemente de la propiedad de estas y que se encuentren en la zona hidrográfica de donde aquellas provengan.



Así mismo, se impuso al Gobierno Nacional la obligación de señalar las zonas en las cuales debería conservarse y restaurarse los bosques naturales, pudiéndose dar tal acción en predios de propiedad privada o bienes baldíos de la nación, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas. De igual manera se le facultó para delimitar zonas de reserva forestal en baldíos de la Nación.

Si bien la ley en mención no adoptó disposiciones concretas respecto a limitaciones a la subdivisión de bienes rurales o fraccionamiento de la propiedad rural, se consolida como un antecedente importante, ya que, concreta el concepto función social de la propiedad, en tanto para la operancia de la presunción que indica:

[...] que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. [...]. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas.

O, dicho de otra manera, impone la obligación de productividad y explotación del inmueble para beneficio de su titular y para el de la sociedad en general, como requisito para entenderlo privado, sancionando al propietario que no lo realice, con la extinción del derecho de dominio sobre la fracción de tierra no aprovechada; siendo entonces hito en materia de imposición de deberes al derecho (comúnmente entendido) absoluto de la propiedad privada. También es de resaltar la intención del legislador de adoptar medidas que hicieran compatibles la explotación agraria con la preservación del ambiente.

2.1.2. Ley 135 de 1961

Esta ley sobre reforma social agraria, y a la fecha derogada por el art. 111 de la Ley 160 de 1994, introdujo desde el momento mismo de su expedición, el concepto de UAF en el art. 50, la cual fue modificada por el art. 18 de la Ley 30 de 1988 “Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República (haciendo el concepto más técnicamente detallado); de igual forma la Ley 135, desde su art. 1, mientras estuvo vigente la ley, adicionado por el art. 2 de la Ley 1 de 1968, que fue adicionado por el art. 5 de la Ley 4 de 1973 y luego modificado y adicionado por los artículos 1 y 2 de la Ley 30 de 1998), en el que se describe su objeto y los principios en que se funda, afirma que se encuentra orientada a reformar la estructura



agraria a través de instrumentos que prevengan y eliminen la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico, reconstruir unidades de explotación adecuadas en zonas de minifundio y proveer tierra a quienes no la posean.

La ley se funda en el objetivo de alcanzar el bien común y hacer posible el acceso a la propiedad por parte de la población rural, fijándose como objetivos, entre otros:

- Corregir y prevenir la excesiva concentración y el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural.
- Fomento de la adecuada explotación económica de las tierras incultas o deficientemente utilizadas.
- Aumento de la producción agrícola y ganadera con técnicas adecuadas y procurando correcto aprovechamiento de la tierra.
- Acceso a la propiedad de la tierra por parte de aparceros, arrendatarios y asalariados agrícolas.
- Elevar el nivel de vida de la población campesina.
- Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

La Ley 135 de 1961, en su art. 2 (norma que fue modificada y adicionada por el Modificado y adicionado en los literales c, e, f, g, h, j y l por el art. 3 de la Ley 30 de 1998, norma que mediante el art. 4 también adicionó a dicho art. 2, los literales ll, m, n y ñ) creó el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y en el art. 3 previó sus funciones, entre otras, la de administrar los bienes baldíos de la Nación, adjudicarlos, constituir reservas sobre los mismos, administrar el fondo nacional agrario (hoy inmerso en el Fondo de Tierras del art. 18 del Decreto Ley 902 de 2017) y adelantar los procesos de colonización. De igual manera, contaba con la facultad de adelantar procesos de clarificación de la propiedad rural, extinción del derecho de dominio y recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados.

Se le encomendaron funciones en materia ambiental, ante la inexistencia de institucionalidad especializada en la materia, como la ejecución de labores de recuperación y reforestación de tierras, vigilancia de bosques nacionales naturales, cuyas concesiones y licencias para explotación, otorgaba el MinAgricultura.

Además, tenía la función además de realizar un estudio zonificado del país, con el fin de obtener la información necesaria para orientar el desarrollo económico, en particular en lo que se refiere a la tenencia y explotación de tierras, uso de aguas, recuperación de terrenos inundables, entre otros.

Se le encargó realizar procesos de dotación de tierras, a través de la adquisición de predios de propiedad privada o mediante las colonizaciones que adelantara, debiendo promover o construir directamente vías, para el fácil acceso a regiones de parcelación o colonización.



Al referirse a la adjudicación de baldíos, el art. 29 (modificado por el art. 14 de la Ley 4 de 1973 y por el art. 10 de la Ley 30 de 1998), estableció como regla general que ellas solo procederán por ocupación previa, y no podrán realizarse adjudicaciones en extensiones superiores a 450 ha por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina. Como excepciones a lo anterior el art. 30, se mencionaron en esa norma, las realizadas en regiones muy alejadas de centros de actividad económica y de difícil acceso, aquellas en sabanas de pastos naturales que por condiciones de suelos hacían difícil la siembra de pastos artificiales, casos en los cuales el límite máximo era de 1.000 y 3.000 ha en los llanos orientales. Para la adjudicación de terrenos aledaños a carreteras, ferrocarriles, ríos navegables y puertos marítimos, el límite se reducía a superficies que oscilaban entre 50 y 150 ha.

Las previsiones relacionadas con los límites a la adjudicación, efectuadas por esa ley hoy derogada, estuvieron fundamentadas en criterios productivos, según la aptitud y calidad de los suelos. Se consideraba que dichas extensiones eran las necesarias para que los beneficiarios de la adjudicación hicieran productiva la tierra y tuvieran condiciones de vida digna, contribuyendo además al progreso económico del país.

Al referirse al concepto de UAF, la ley le impuso al extinto Incora la búsqueda de esta en las labores de colonización, de parcelación y de concentración parcelaria. El art. 50 de la Ley 135 de 1961 (modificado por el art. 19 de la Ley 4 de 1973 y el art. 18 de la Ley 30 de 1998) señalaba que son condiciones de la UAF:

- a) Que la extensión del predio, que dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto, pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos.
- b) Que no más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la compra o adquisición de la tierra.
- c) Que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida. [Redacción contenida en el art. 50 luego de las modificaciones]

Quien adquiriera por adjudicación o compra una UAF de conformidad con el art. 51 de la ley en cita (modificado por el art. 10 de la Ley 1 de 1968 y el art. 20 de la Ley 30 de 1988), estaba obligado a sujetarse a las reglamentaciones sobre uso de agua, caminos y servidumbres de tránsito que fijara el extinto Incora, además de obtener autorización previa para enajenarlo. Se privilegiaba al Instituto para la adquisición, al precio fijado por peritos, si en su concepto dicha enajenación, contradecía el espíritu y finalidades de la ley.

De igual manera, se obligaba a vender al Instituto, a solicitud de este, el predio y sus mejoras, por el valor fijado por peritos, si el propietario lo hubiere arrendado o dado en uso o



usufructo a terceros, a menos que se encontrara en inhabilidad física para explotarlo directamente con su familia.

El extinto Incora se reservaba importantes prerrogativas respecto de la UAF, como a que se le adjudicara al precio que señalara el avalúo pericial, con preferencia a cualquier persona en juicios ejecutivos, ventas en pública subasta, en juicios de sucesión si cualquier heredero solicita la partición, en cualquier proceso de partición promovido por alguno de los comuneros, a imponer al adjudicatario o comprador de la UAF a que esta, quedara bajo el régimen de patrimonio familiar.

La UAF pretendía como objetivo principal, garantizar la vida digna de la familia campesina, generar adecuados procesos de producción según las áreas del territorio nacional y las aptitudes de los suelos, proteger la propiedad agraria garantizando que cumpliera los fines con los que fue adjudicada y el cumplimiento del objeto de la reforma que se pretendía a través de la ley y generar permanencia del trabajador agrario en el campo.

2.1.3. Ley 160 de 1994

Esta norma, desde el momento de su expedición, ha sido objeto de modificaciones, derogatorias y adiciones que se resumen en:

- Art. 2: Modificado por el art. 51 de la Ley 2294 de 2023
- Art. 4: Modificado por el art. 52 de la Ley 2294 de 2023
- Art. 5: Derogado por el art. 26 del Decreto 1300 de 2003
- Art. 8: Derogado por el art. 137 de la Ley 812 de 2003
- Art. 14: Derogado por el art. 26 del Decreto 1300 de 2003
- Art. 15: Derogado por el art. 26 del Decreto 1300 de 2003, modificado en lo pertinente por el art. 34 del Decreto 1124 de 1999
- Art. 20: Modificado por el art. 63 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el art. 24 Ley 812 de 2003, modificado por el art. 101 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el art. 26 Ley 1151 de 2007
- Art. 21: Modificado por el art. 25 de la Ley 812 de 2003, derogado por el art. 276 Ley 1450 de 2011, modificado por el art. 26 de la Ley 1151 de 2007
- Art. 22: Modificado por el art. 26 de la Ley 812 de 2003
- Art. 31: Adicionado parcialmente (Literal d) por el art. 341 de la Ley 2294 de 2023
- Art. 31: Modificado por el art. 27 de la Ley 1151 de 2007
- Art. 65A: Adicionado por el art. 3 de la Ley 1900 de 2018

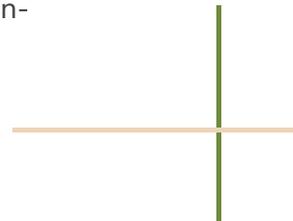


- Art. 66: Modificado por el art. 2 de la Ley 1728 de 2014
- Art. 67: Modificado por el art. 1 de la Ley 1728 de 2014
- Art. 69: Modificado por el art. 4 de la Ley 1900 de 2018
- Art. 69: Adicionado por el art. 107 del Decreto 19 de 2012
- Art. 70: Modificado por el art. 5 de la Ley 1900 de 2018
- Art. 76: Modificado por el art. 102 de la Ley 1753 de 2015
- Art. 83: Modificado por el art. 62 de la Ley 1450 de 2011
- Art. 85: Adicionado (parágrafo 3) por el art. 97 del Decreto 1122 de 1999, modificado parcialmente (parágrafo 3) por el art. 142 del Decreto 1122 de 1999

El análisis de la Ley 160 de 1994, debe realizarse a partir de sus principios orientadores, de su objeto y teniendo como telón los postulados constitucionales que guían los asuntos en materia agraria. La ley materia de estudio, surge como respuesta al contenido del art. 64 de la Constitución Política desde su redacción original, según el cual es deber del estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a servicios públicos rurales, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población campesina. Si bien es cierto, el Acto Legislativo 01 de 2023 “por medio del cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional”, modifica el art. 64 en cita adicionando lo anterior con 2 incisos y dos párrafos adicionales, los contenidos de la Ley 160 de 1994 no distan de los postulados de esos contenidos en tanto el objetivo de la ley en cuestión, en el art. 1, apunta entre otros a:

1. La promoción y consolidación de la paz, logrando justicia social, democracia participativa y bienestar para la población campesina.
2. La reforma de la estructura social agraria mediante procedimientos que corrijan la inequitativa concentración de la tierra o su fraccionamiento antieconómico, y dotando de tierras a campesinos de escasos recursos.
3. Elevar el nivel de vida de la población campesina, y generar empleo en el campo.
4. Fomentar la adecuada explotación y utilización de las aguas y de las tierras rurales.
5. Aumentar la producción agrícola, ganadera y acuícola, en armonía con otros sectores económicos.
6. Procurar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural.
7. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, privilegiando la adjudicación a campesino y estableciendo Zonas de Reserva Campesina (ZRC) para el fomento de la pequeña propiedad rural.

El campo ha sido escenario central del conflicto armado y de las más atroces expresiones de violencia en el país, siendo la población campesina la principal víctima de tal flagelo. En-





tendió el legislador que la reforma agraria de 1994 era el instrumento fundamental para la consolidación de la paz, pretendiendo vida digna y justicia social para el campesino.

Con miras al logro de la reforma de la estructura social agraria, se consideró imperioso el acceso a tierras por parte de población campesina pobre, a través de adjudicación de baldíos o de adquisición con apoyo estatal, así como la corrección de fenómenos de inequitativa concentración y fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural.

Con el fin de alcanzar tales fines, dispuso de una serie de instrumentos de ordenamiento social de la propiedad rural, como: los procedimientos administrativos agrarios, la UAF, las ZRC, la adjudicación de bienes baldíos de la Nación, las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), el subsidio integral de tierras, entre otros.

2.1.4. La unidad agrícola familiar en la Ley 160 de 1994

La función social de la propiedad rural impone que su tenencia y explotación esté orientada al bienestar de la comunidad, por tal razón el privilegio a los trabajadores agrarios en el acceso a la tierra; procura además el mejoramiento de su nivel de vida y el estímulo al desarrollo agropecuario y como consecuencia el desarrollo económico y social del país. En este contexto las UAF se erigen como instrumentos idóneos, previstos por el legislador, para el logro de tales fines³.

La UAF se encuentra definida en el art. 38 de la Ley 160 de 1994, entre otros, con el objeto de prevenir el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural en el entendido que como se encuentra definida en la norma citada, fija límites al fraccionamiento, de la siguiente manera:

Se entiende por Unidad Agrícola Familia (UAF), 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.*

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. [Cursivas añadidas]

Señaló además el artículo en mención, que sería la Junta Directiva del extinto Incora (hoy Consejo Directivo de la ANT) la que indicaría los criterios para la determinación de la UAF, por ZRH y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando existan cambios significativos en las condiciones de explotación agropecuaria.

³ Sentencia C-06 de 23 de enero de 2002, MP Clara Inés Vargas.



En cuanto a las ZRH, es preciso señalar que son aquellas que presentan aspectos similares en sus condiciones agroecológicas, fisiográficas y socioeconómicas, especialmente en cuanto a los suelos, clima, vegetación, recursos hídricos, infraestructura vial y la interrelación con el entorno socioeconómico y ambiental⁴.

La empresa básica a la que alude el artículo en cita es aquella unidad que le permita a una familia campesina, con el esfuerzo único de su trabajo, la realización de una vida en condiciones dignas con mejoría progresiva, que a su vez redunde en progreso para el resto del conjunto social. La extensión de la UAF varía según las condiciones agroecológicas de la zona en la que se define, tarea que le corresponde técnicamente determinar al Incora, actualmente a través de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)⁵.

Así las cosas, el fraccionamiento de la propiedad rural por debajo de la UAF rompe el objeto y fines de la Ley 160 de 1994, pues supone un empobrecimiento del sector rural, del campesino, genera una explotación inadecuada de las tierras, desplazamiento del trabajador rural hacia centros poblados, y consecuentemente un deterioro en el progreso económico y social del país.

En este sentido, afirmó La Corte Constitucional:

Por tanto, las excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor a las unidades agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa.⁶ [Cursivas añadidas]

Mediante el establecimiento de las UAF, se pretende evitar, entre otras cuestiones, que la parcelación de la tierra genere excesivos minifundios que la tornen en improductiva y que no se realicen postulados constitucionales relacionados con la función social de la propiedad y la producción agrícola, en razón a que los minifundios no le permiten al campesino el mejoramiento de sus condiciones de vida⁷.

El art. 44 de la ley en mención, señaló que los predios rurales no podrían fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el Instituto como UAF para el municipio o zona, sal-

⁴ Definición adoptada por el Acuerdo 202 de 2009 del Consejo Directivo del Incoder.

⁵ Decreto Ley 2363 de 2015.

⁶ Sentencia C-006 de 23 de enero de 2002, MP Clara Inés Vargas.

⁷ Ibid.



vo las excepciones señalado en el art. 45, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato que genere ello.

A su turno, el art. 45 de la Ley 160 de 1994 estableció las excepciones al fraccionamiento de la propiedad rural así:

- a. Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;
- b. Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;
- c. Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como “UAF”, conforme a la definición contenida en esta ley;
- d. Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

Respecto a tales excepciones, se pronunció la Corte Constitucional así:

Como puede observarse, las excepciones contenidas en el art. 45 de la Ley 160 de 1994, se limitan a reconocer que los trabajadores agrarios no siempre viven en núcleos urbanos, sino que pueden construir sus habitaciones en terrenos propios, aledaños a su zona de trabajo, y además que ante la falta de un empleo agropecuario pueden desarrollar una actividad diferente en pequeños terrenos aptos para ello.

Por tanto, las excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor a las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa.⁸ [Cursivas añadidas]

Aunque en apariencia las excepciones previstas por el legislador son restrictivas, y como lo afirma la Corte pretenden reconocer realidades que procuran el bienestar de la población campesina, la realidad ha evidenciado que tales excepciones han desbordado los límites para las que fueron previstas, convirtiéndose en camino expedito para la trasgresión de la ley, con la anuencia de la institucionalidad con competencia en la materia.

⁸ Sentencia C-006 de 23 de enero de 2002, MP Clara Inés Vargas.



El art. 46 de la Ley 160 de 1994, se ocupa también de establecer reglas atinentes a las particiones hereditarias. Señala que, si no es posible adjudicar bienes en las proporciones establecidas por ley y testamento, sin que ello implique la constitución de fondos inferiores a una UAF, el juez debe decidir si da aplicación a lo establecido por el ordinal 1 del art. 1394 del Código Civil, o si el predio debe continuar en indivisión, por el tiempo que el juez determine.

El art. 1394 del Código Civil en su ordinal primero dispone que, entre los coasignatarios de una especie que no admita división, o cuya división la haga desmerecer, tendrá mejor derecho quien ofrezca más por ella, siendo base de la oferta el dado por los peritos.

El predio continuará en indivisión material y no se le podrá aplicar lo establecido en el párrafo anterior, cuando se trate de proteger a los legatarios o cónyuge sobreviviente que lo hayan venido habitando y derivando de este su sustento. En este caso la decisión se inscribirá en la Oficina de Instrumentos de Registros Públicos correspondiente y los comuneros solo podrán ceder sus derechos, previa autorización del juez.

El art. 47 de la Ley 160, ordena a la autoridad administrativa agraria, adelantar programas de adquisición y dotación de tierras en zonas de minifundio, para completar el tamaño de las unidades de producción existentes, hasta alcanzar el tamaño de la UAF, en los municipios o zonas respectivas.



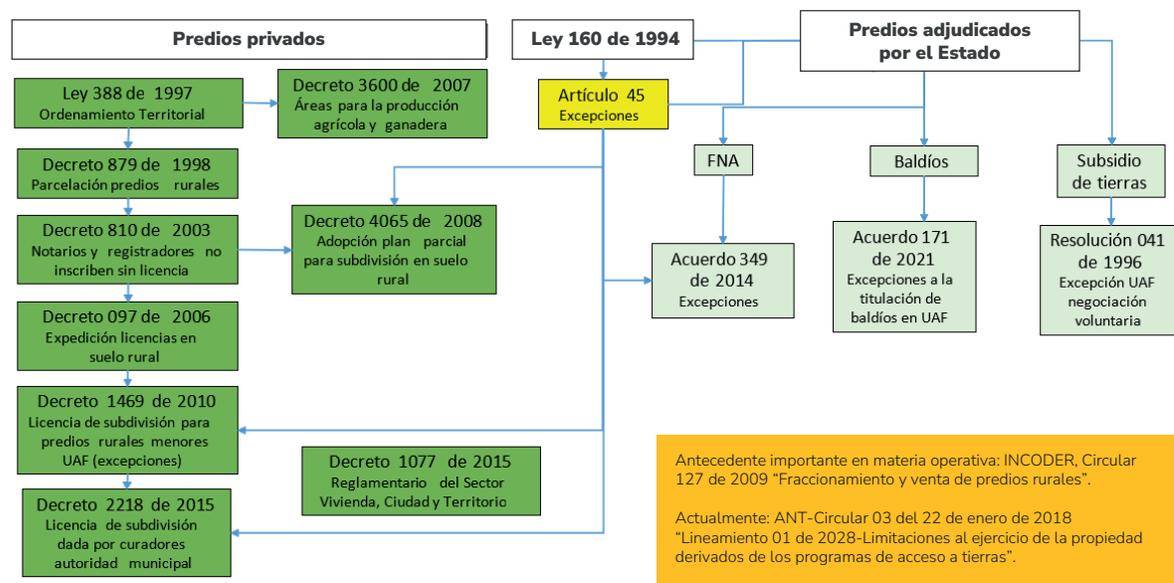


A la UAF, le fue asignada además, la función de servir de unidad de medida para la adjudicación de baldíos. El art. 66 de la ley en mención modificado por el art. 2 de la Ley 1728 de 2014, indica que, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incoder, las tierras baldías se titularán en UAF. El instituto, tiene la obligación de establecer las extensiones máximas y mínimas para la adjudicación, según la región o municipio donde se adelanten los programas misionales de la autoridad de tierras.

Para el establecimiento de tales extensiones en UAF, se deben tener en cuenta la condición de aledaños de los terrenos baldíos, o la distancia, a carreteras transitables por automotores, ferrocarriles, ríos navegables, centros urbanos y puertos marítimos.

En la figura 2 se encuentran las normas asociadas a la Ley 160 de 1994 desde el ordenamiento territorial desde la expedición de la Ley 388 y sus modificaciones, relacionadas con el fraccionamiento predial y línea de tiempo de expedición de los Decretos reglamentarios en la materia.

Figura 2. Normas asociadas con el fraccionamiento y línea de tiempo



Fuente: UPRA (2023).

En el Anexo 1 se encuentra la normatividad relacionada con el fraccionamiento de predios de origen privado.



2.2. Limitaciones frente a negocios jurídicos relacionados con el fraccionamiento de la propiedad rural

El art. 44 de la Ley 160 de 1994, establece que aquellos actos o contratos que den como resultado la división de un inmueble rural cuyas superficies resulten inferiores a la UAF, adolecerían de nulidad absoluta. Se analiza en este acápite las implicaciones de tal disposición y de entrada es posible afirmar que se refiere tanto a los negocios jurídicos celebrados entre particulares, así como a los actos administrativos que sean expresión de la manifestación de voluntad del Estado.

Señala la disposición mencionada que tales negocios o actos estarán viciados de nulidad absoluta, por lo que es necesario referirse a tal figura jurídica, su naturaleza, declaratoria y las consecuencias derivadas de la misma. Tomando como punto de partida, que el acto jurídico es aquel acto humano realizado con el objeto de crear, modificar, extinguir o transmitir derechos.

Ejemplo de acto jurídico es el contrato, definido por el art. 1495 del Código Civil, como “el acto por el cual una de las partes se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”. Así mismo es acto jurídico el acto administrativo, entendido como aquél mediante el cual se expresa la voluntad del Estado en ejercicio de la función administrativa.

La nulidad por su parte ha sido caracterizada por la doctrina, como el vicio que le impide a un acto jurídico producir los efectos que le señalan las leyes y que han pretendido las partes al celebrarlo. Así entonces es nulo aquel acto que no tiene valor ni fuerza por estar viciado de tal forma que no puede producir efectos⁹.

Señala el art. 1741 del Código Civil que las nulidades pueden ser absolutas o relativas. Las primeras se producen tras la celebración de actos o contratos con objeto o causa ilícita, los celebrados por personas absolutamente incapaces y por la omisión de algún requisito o formalidad de los que la ley prescribe para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a su naturaleza.

Ahora bien, la nulidad absoluta debe ser declarada por el juez, aun en el caso que no exista petición de parte, cuando sea manifiesta en el acto o contrato. Son titulares de la acción todas aquellas personas que tengan interés en el negocio jurídico, así como el Ministerio Público en interés de la moral o de la ley¹⁰.

⁹ Cfr. Francisco José Ocampo, Nulidad e inexistencia de los actos jurídicos. Consultado en: <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/92354/brblaa768298.pdf>

¹⁰ Código Civil, art. 1742.



Respecto a la declaratoria de nulidad de oficio por parte del juez, ha señalado la Corte Suprema de Justicia que:

En conclusión, tratándose de la nulidad absoluta de un acto o contrato, su reconocimiento oficioso solo procede, si el motivo aparece de manifiesto en el acto o contrato, como lo indica el art. 2° de la Ley 50 de 1936. En caso contrario, es decir, cuando la causal de nulidad se construye al margen del acto o contrato, o sea mediante el auxilio de otras pruebas, su prosperidad procesal pende de la alegación de la parte interesada, bien para que el juez se pronuncie expresamente en la sentencia sobre la anomalía, con todas las consecuencias que le son propias, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en el acto o contrato, ora para que en caso contrario solo dé cabida a la declaración de la excepción como lo expone el inciso final del art. 306 del Código de Procedimiento Civil.¹¹ [Cursivas añadidas]

En el mismo sentido ha indicado la Doctrina:

En efecto, se repite que la actuación oficiosa de los jueces para pronunciar en concreto la declaración de las nulidades absolutas está circunscrita a los casos en que estas aparezcan de manifiesto en el acto o contrato, lo que supone, en primer lugar, que dicho acto o contrato esté sub iudice, o sea, que haya sido traído a un proceso en el que se pretenda su validez, pues sería extravagante pensar que la facultad y el deber de los jueces pudiesen llegar hasta imponerles a estos la obligación de pesquisar extrajuicio los actos con objeto o causa ilícitos, con deficiencias formales, o celebrados por incapaces absolutos. En segundo lugar, la causal de nulidad absoluta debe ser manifiesta, vale decir, patente, ostensible, evidente, de modo tal que para establecerla el juez no tenga que ocurrir a otros actos o medios probatorios distintos.¹² [Cursivas añadidas]

Conforme lo estudiado, para la cuestión tratada debería demandarse ante la jurisdicción ordinaria, la nulidad de un negocio jurídico que genera como consecuencia de su celebración fraccionamiento de un fundo rural por debajo de la UAF. Tal acción deberán interponerla la ANT como entidad administrativa agraria que vela por el cumplimiento del objeto de la legislación agraria, el ministerio público en interés del cumplimiento de la ley, cualquiera de los sujetos contractuales, o cualquier ciudadano en defensa de la legalidad.

El art. 1746 del Código Civil señala los efectos derivados de la declaratoria de nulidad absoluta declarada en sentencia judicial, siendo estos: el derecho a las partes para ser restituidas al mismo estado en el que se encontrarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo, lo que implica las restituciones mutuas, siendo responsables cada una de las partes de la pér-

¹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de casación 7582 de marzo 11 de 2004.

¹² Ospina Fernández Guillermo, Teoría general del contrato y del negocio jurídico, Ed. Temis, 6ª edición.



dida de las especies o de su deterioro, de los intereses y de los frutos y del abono de las mejoras, considerándose los casos fortuitos y la posesión de buena o mala fe de las partes¹³.

El proceso que pretende la nulidad absoluta de un negocio jurídico se tramita ante el juez ordinario mediante un proceso declarativo; de conformidad a lo dispuesto por los artículos 368 y siguientes del Código General del proceso, una vez tal estatuto se encuentre vigente.

Ahora bien, se afirmó al inicio de este capítulo que las actuaciones administrativas que generaran un fraccionamiento por debajo de la UAF podrían eventualmente vulnerar el mandato legal. En este evento procedería la acción de nulidad contra el acto administrativo, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad a lo previsto por el art. 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Señala el mencionado artículo que:

Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o dé la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Se tiene entonces que la acción de nulidad de un acto administrativo de carácter general podrá ser solicitada por cualquier persona y que incluso de manera excepcional podrá soli-

¹³ Código Civil, art. 1746.



citarse la nulidad de actos administrativos de contenido particular. En cuanto a la legitimación en la causa se tiene entonces que de ella es titular cualquier persona aunque no tenga interés propio en la misma, más que el mantenimiento de la legalidad misma¹⁴.

En cuanto al objeto del proceso es la legalidad de los actos administrativos de contenido general y excepcionalmente los de contenido particular, siempre que se den las causales del inciso segundo del artículo transcrito. Considera que los actos administrativos de contenido particular proferidos por autoridades administrativas que resulten en fraccionamiento de predios rurales por debajo de la UAF, pueden ser demandados para obtener su nulidad en aras de mantener la legalidad, en los términos del artículo transcrito.

La legislación agraria no previó sanción particular para los actos o contratos que infrinjan la prohibición al fraccionamiento de la propiedad rural. Se limitó a indicar que tales actos estarían viciados de nulidad absoluta, sometiéndolos a procesos judiciales declarativos o de carácter contencioso, los cuales atendiendo a la realidad de la jurisdicción del país pueden tardar varios años en ser resueltos.

De otro lado, resulta casi imposible para la autoridad administrativa agraria, dada sus evidentes limitaciones, tener el control e inventario de los negocios jurídicos que se realizan



¹⁴ Cfr. Arboleda Perdomo Enrique José. Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Editorial Legis, Segunda Edición, 2012.



respecto a predios rurales y que resultan en infractores de la ley agraria, motivo por el cual no se realizan las demandas de nulidad de estos. Siendo además poco factible que particulares se ocupen en demandarlos en procura del mantenimiento de la legalidad sin que medie interés particular

Analizando entonces que, a pesar de existir previsión legal que impone sanción a los actos que contrarían la ley agraria, en el objeto de estudio; el proceso que puede resultar en dicha declaratoria, así como las limitaciones de la autoridad agraria en cuanto a información de transacciones respecto de fundos rurales y a la capacidad de actuación para accionar la jurisdicción, hacen prácticamente imposible la declaratoria de nulidad de tales actos y negocios jurídicos, convirtiéndose la disposición de la ley en letra muerta de imposible aplicación.

2.3. El cuasicontrato de comunidad en el ordenamiento jurídico colombiano y su relación con el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural

2.3.1. El cuasicontrato

El art. 2302 del Código Civil Colombiano subrogado por el art. 34 de la Ley 57 de 1987 pero también derogado expresamente por el art. 45 de dicha norma, dispone que:

Las obligaciones que se contraen sin convención, nacen o de la ley o del hecho voluntario de las partes. Las que nacen de la ley se expresan en ella.

Si el hecho de que nacen es lícito, constituye un cuasicontrato.

Si el hecho es ilícito, y cometido con intención de dañar, constituye un delito.

Si el hecho es culpable, pero cometido sin intención de dañar, constituye un cuasidelito o culpa.

El Código Civil Colombiano señala en el art. 1494 que las obligaciones nacen por el concurso de voluntades de dos o más personas, como en los contratos, de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia y en todos los cuasicontratos, como consecuencia de un delito o por disposición de la ley.

Según la legislación colombiana, son cinco las fuentes de las obligaciones: 1. El contrato, en el que se manifiesta expresamente la voluntad de dos o más personas, 2. El cuasicontrato, que se materializa en el hecho voluntario lícito de la persona que se obliga, ejemplo claro la aceptación de una herencia y la comunidad, 3. El delito, que es el hecho ilícito cometido con



intención de dañar, 4. El cuasidelito o la culpa, que es el hecho ilícito cometido sin intención de causar daño y, 5. La ley¹⁵.

El concepto de cuasicontrato como fuente de obligaciones ha generado críticas por parte de la doctrina internacional y nacional, pues consideran que su adopción se debe a una interpretación errada de figuras del derecho romano.

Planiol indica al respecto qué:

*En el contrato es la voluntad de las partes la que forma la obligación, es ella la que verdaderamente constituye su causa creadora, es ella la que determina su objeto, su extensión y sus modalidades; la ley no interviene sino para sancionar este acuerdo: abriendo a las partes la acción contractual, se limita a visar su convención. Dondequiera que no se encuentre este acuerdo de voluntades, que es la esencia del contrato, nada puede existir que se parezca a un contrato. Ninguna otra fuente de obligaciones tiene naturaleza casi contractual, porque no existe ninguna que represente algo análogo a un acuerdo voluntario entre el acreedor y su deudor.*¹⁶
[Cursivas añadidas]

Ospina Fernández divide el concepto de cuasicontrato en acto jurídico unipersonal y enriquecimiento sin causa. Respecto al primero señala que es el acto jurídico realizado por una persona, la cual es en ocasiones fuente de derechos a favor de terceros, aunque estos no la hayan consentido todavía. Cita como ejemplo las obligaciones inherentes a una asignación sucesoral, herencia o legado, que se adquieren por el asignatario en virtud de su aceptación¹⁷.

En cuanto al enriquecimiento sin causa, señala el citado autor que esta fuente de obligaciones se presenta en aquellos en los que se incrementa el patrimonio de una persona a expensas del patrimonio de otra, sin que tal acrecentamiento se deba a una causa jurídica justificativa. Distingue tal situación de una conducta delictual o cuasidelictual, ya que, el enriquecimiento sin causa puede provenir de un hecho lícito, por ejemplo, la accesión de una cosa mueble a otra por adjunción o mezcla, lo que hace dueño al propietario de la cosa principal¹⁸.

El Código Civil considera los cuasicontratos, como fuente de obligaciones que se originan sin que exista un expreso acuerdo de voluntades y que tienen origen en un hecho lícito. Señala el mencionado código que existen tres principales cuasicontratos, siendo estos la agencia oficiosa, el pago de lo no debido y la comunidad¹⁹.

¹⁵ Ospina Fernández Guillermo, Régimen General de las Obligaciones. Ed Temis, Octava Edición, 2014.

¹⁶ Planiol Marcel, Clasificación de las fuentes de las obligaciones, *Traité Élémentaire*, citado en: Ospina Fernández Guillermo, Régimen General de las Obligaciones. Ed Temis, Octava Edición, 2014.

¹⁷ Ospina Fernández Guillermo, Régimen General de las Obligaciones. Ed Temis, Octava Edición, 2014.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Código Civil, Art. 2303.



2.3.2. El cuasicontrato de comunidad

Interesa para el presente análisis conocer en detalle el cuasicontrato de comunidad y en especial el proceso liquidatorio del mismo, pues tiene efectos relacionados con el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural. Se tratará entonces de estudiar lo establecido por la legislación civil, la doctrina y la jurisprudencia al respecto.

El asunto se encuentra regulado en el capítulo segundo del Título XXXIII del Código Civil; así entonces, dispone el art. 2322 que la comunidad de una cosa entre dos o más personas se da sin que ninguna de ellas haya manifestado su voluntad para tal fin, contratado en sociedad o celebrado alguna otra convención. El ejemplo más ilustrativo del cuasicontrato de comunidad es el que se genera tras el fallecimiento de una persona que hereda a sus sucesores una o varias cosas, que permanecen en indivisión y respecto de las cuales los herederos se comportan como comuneros frente a la cosa común.

Velásquez Jaramillo realiza distinción entre comunidad y copropiedad. Señala que cuando el derecho que se tiene en común es distinto al derecho real de dominio se está en presencia de la comunidad, como en el caso de la herencia. Mientras que se da la copropiedad cuando se presenta pluralidad de sujetos que ejercen dominio sobre un objeto, se está en presencia de la copropiedad. Para otros autores la comunidad es género y la copropiedad especie²⁰.

Lafont Pianetta se refiere a la propiedad privada en común como “aquella especie de propiedad privada, sobre una cosa singular cuya titularidad pertenece a dos personas”. Señala que es una propiedad comunitaria, lo que implica la titularidad de dos o varias personas respecto al mismo derecho, motivo por el cual no se considera dentro de este tipo aquella que se refiere a varios derechos con pluralidad de sujetos, sobre una misma cosa, como por ejemplo cuando sobre una misma cosa hay nudo propietario y usufructuario²¹.

El mencionado autor diferencia la propiedad privada en común de otras comunidades de índole jurídica. La primera es la que recae sobre el derecho de dominio, sea pleno o nuda propiedad, propiedad fiduciaria, propiedad fideicomisaria, entre otras; mientras que en la segunda identifica comunidades como la comunidad hereditaria, crediticia. En cuanto al carácter privado, enfatiza en que los poderes de tener, gozar y disponer estén orientados a sus titulares, excluyendo cualquier otra persona²². Señala además que es de carácter patrimonial, en tanto que es valorable en dinero, comerciable cedible entre vivos y por causa de muerte; y que tiene carácter real, recayendo sobre la cosa, siendo la relación entre la comunidad y el objeto, común y proindiviso, sin que exista división alguna en relación con la cosa²³.

²⁰ Velásquez Jaramillo Luis Guillermo, Bienes. Ed Temis, decimotercera edición, 2014.

²¹ Lafont Pianetta Pedro, Manual de Derecho Privado Contemporáneo, Tomo III, Derecho de Bienes, primera edición, 2015.

²² Ibid.

²³ Ibid.



Menciona el autor que la adquisición de la propiedad en común o, en común y proindiviso es la misma que la de toda propiedad, debiendo existir: un título que implique la transferencia de la propiedad y un modo, entre los que se encuentra la tradición, la accesión, la ocupación o prescripción adquisitiva de dominio. Además la propiedad deberá ser común, de dos o más personas sobre una cosa singular, y debe existir pluralidad de personas que compartan el derecho de propiedad privada, bien de manera forzada o voluntaria²⁴.

Velásquez Jaramillo afirma que las características de la copropiedad son²⁵:

1. El copropietario no tiene derecho exclusivo respecto del objeto común, siendo solo dueño exclusivo de la cuota parte que le corresponde en la comunidad.
2. La cuota que tiene el copropietario es ideal y por tanto no representable materialmente mientras exista la indivisión.
3. Existen en la copropiedad tantos derechos de dominio, como copropietarios hubiere respecto del objeto, formando todos unidos la propiedad plena.
4. Además del derecho individual, existe un derecho colectivo sobre el bien el cual puede ejercerse con el acuerdo de todos los copropietarios y comprende el uso, goce y administración del bien.

Para Lafont Pianetta, la propiedad privada en común se caracteriza por²⁶:

1. Titularidad propietaria en común: conformada por dos o más copropietarios que lo son respecto al mismo objeto.
2. La titularidad posesoria en común: Son coposeedores de una cosa singular.
3. Participación común de la propiedad: Cada comunero tiene una cuota parte en la copropiedad, por lo que se trata de un derecho a una cuota aún no dividida de la cosa.
4. La administración es común.
5. Participación proporcional en la tenencia de la cosa es común: derecho a participar en la tenencia común de la cosa, como parte del apoderamiento material de la misma.
6. Participación proporcional al disfrute de la cosa en común.

En cuanto al derecho de los comuneros, respecto de la cosa cuya propiedad común se ostenta, el art. 2323 del Código, dispone que este será el mismo que tienen los socios en el haber de una sociedad, cuestión que debe entenderse en la medida en que la administración de la comunidad se da en los mismos términos que los de la sociedad²⁷. En lo que se refiere a las deudas de la comunidad señala que si la deuda ha sido contraída en pro de la comunidad por alguno de los comuneros solo será responsable el que la contrajo; mientras

²⁴ Ibid.

²⁵ Velásquez Jaramillo Luis Guillermo, *op cit*.

²⁶ Lafont Pianetta Pedro, *op cit*.

²⁷ Velásquez Jaramillo Luis Guillermo, *op cit*.



que si la deuda ha sido adquirida por los comuneros colectivamente sin que se indiquen cuotas, son obligados por partes iguales respecto al acreedor. Si la comunidad es universal, como por ejemplo una herencia, cada uno de los herederos es obligado al pago de las deudas, como lo es el heredero respecto de las deudas hereditarias²⁸.

El numeral 3 del art. 375 del Código General del Proceso, hace expresa la posibilidad para que un comunero demande la declaración de pertenencia. Al respecto dispone:

3. La declaración de pertenencia también podrá pedirla el comunero que, con exclusión de los otros condueños y por el término de la prescripción extraordinaria, hubiere poseído materialmente el bien común o parte de él, siempre que su explotación económica no se hubiere producido por acuerdo con los demás comuneros o por disposición de autoridad judicial o del administrador de la comunidad.

Respecto a los frutos de la cosa común señala el estatuto civil, que estos se dividirán conforme a la cuota de cada comunero. Así mismo dispone que cada uno deberá contribuir a las obras y reparaciones de la cosa, en proporción a su cuota²⁹.

Se ocupó el Código Civil de regular el cuasicontrato de comunidad en predio agrícola, en tierras para ganadería y en bosques. Dichas disposiciones deberán entenderse de conformidad a las legislaciones agraria y ambiental expedidas con posterioridad a las normas civiles. En la figura 2 se encuentra un resumen del Cuasicontrato de comunidad.

La comunidad termina, conforme lo establecido por el Código Civil, por la destrucción de la cosa común, por su división en forma material por venta de la cosa común, o por la reunión de las cuotas de todos los comuneros en una sola persona.

2.3.3. Partición de la comunidad

La acción de partición tiene origen en el derecho romano y la *actio communi dividundo*³⁰, que se otorga al comunero en tanto que se considera el estado jurídico originado por la comunidad como “incómodo” y transitorio³¹. Las características de la acción son:

- Su objeto es la división material o por el valor de la cosa común.
- La acción es irrenunciable e imprescriptible.
- Es de carácter retroactivo: Derecho en favor del comunero desde su ingreso a la comunidad.
- Es declarativa: Declara derecho preexistente.

²⁸ Código Civil, artículos 2324 y 2325.

²⁹ Código Civil, artículos 2327 y 2328.

³⁰ Puede entenderse como la acción a favor del copropietario o socio que tiene la pretensión de dividir la cosa que es común y la terminación de la comunidad de los bienes.

³¹ Velásquez Jaramillo Luis Guillermo, op cit.



Cualquier comunero, en cualquier tiempo, podrá pedir la división material de la cosa común o su venta para que se distribuya el valor obtenido. Tal cuestión se logra a través de una demanda judicial incoada por uno de los comuneros contra todos los demás. Aclara el código de procedimiento civil y el código general del proceso que la división material procederá cuando se trate de un bien que pueda dividirse materialmente sin que los derechos de los comuneros desmerezcan por el fraccionamiento (figura 3)³².

Figura 3. Cuasicontrato de comunidad



Fuente: UPRA (2023).

El código general del proceso añadió un nuevo requerimiento respecto a lo que preveía el código de procedimiento civil. El legislador le impuso al demandante el deber de acompañar a la demanda de un dictamen pericial que determine el valor del bien, el tipo de división que fuere procedente, la partición si fuere el caso, y el valor de las mejoras que reclama.

Así entonces, tratándose de partición de bienes inmuebles rurales el perito deberá rendir en su dictamen las condiciones del bien, y si como resultado de una eventual división material del bien resulta un fraccionamiento por debajo de la UAF de la zona relativamente homogénea (ZRH) respectiva, se lo señalará al juez, con el fin de que se venda el bien en pública subasta y no se divida materialmente.

Resulta de interés al objeto de este documento, lo dispuesto por el código de procedimiento civil y el código general del proceso en cuanto a que la división material de una cosa solo se puede dar si no se afecta el derecho de los comuneros por tal división. Es posible interpretar en materia de división de predios agrarios que se encuentran en comunidad, que no podría el juez autorizar la partición cuando el predio resultante para uno de los comuneros tenga un área inferior a la UAF.

³² Código de Procedimiento Civil, art. 468. Código General del Proceso, art. 407.



Lo anterior, como se afirmó en acápites anteriores, considerando que la legislación agraria determina la UAF como el mínimo para que una familia campesina o un trabajador agrario pueda tener una vida digna, por lo que el juez civil que conozca del proceso divisorio deberá necesariamente dar cumplimiento a tal disposición.

Velásquez Jaramillo ratifica lo expuesto en este sentido, y al respecto señala:

Las leyes agrarias con el fin de evitar el minifundio, han establecido la indivisibilidad material de los predios rurales según el área de los inmuebles. El art. 87 de la ley 135 de 1961, prohibía, con algunas excepciones, la división material de predios rurales con un área igual o inferior a tres hectáreas. Este criterio desapareció con la expedición de la ley 160 de 1994, al adoptar como medida para admitir o prohibir el fraccionamiento material de estos predios la UAF, entendida como una porción de terreno destinada al funcionamiento de empresas básicas para la producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal que permiten el sostenimiento de una familia a través de trabajo remunerado y la posibilidad de obtener un excedente patrimonial capitalizable. (Ley 160 de 1994, art. 38).

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) puede definir, según las condiciones agroecológicas de una zona determinada, la divisibilidad o indivisibilidad material con base en la UAF. Así, puede determinar que los predios rurales situados en la zona del oriente antioqueño, aptos para el funcionamiento de una UAF, equivalen entre cinco y diez hectáreas, caso en el cual, la definición numérica establecida crea la imposibilidad de su división material por debajo de esta cifra. Si se realiza un acto jurídico de esta naturaleza, la sanción que establece la ley es la nulidad absoluta del acto o contrato.³³ [Cursivas añadidas]

En cuanto al trámite de la división el art. 410 del Código General del Proceso dispone que una vez quede ejecutoriado el auto que decreta la división, el juez proferirá sentencia en la que indique la forma en la que se hará la partición, considerando los dictámenes allegados; si se trata de un bien sometido a registro se ordenará la inscripción de la partición y finalmente, una vez registrada, los asignatarios podrán solicitar que el juez entregue la parte adjudicada.

Respecto al trámite de la venta el art. 411 del mencionado código, señala que en la providencia que se decreta la venta de la cosa, se deberá ordenar el secuestro y posteriormente se procederá al remate del bien, siendo la base el total del avalúo. En caso de que las partes aporten avalúos distintos, el precio lo fijará el juez.

Si alguno de los comuneros tiene mejoras en la cosa común, deberá reclamar su derecho en la demanda o en la contestación, especificándolas y cuantificándolas bajo juramento, acompañando además dictamen pericial sobre su valor. Si el bien es dividido materialmente, el

³³ Velásquez Jaramillo Luis Guillermo, op cit.



titular de las mejoras reconocidas que no estén en la parte adjudicada a él podrá ejercer el derecho de retención y conservar el inmueble hasta que le sea pagado el valor³⁴.

Consagra también el referido estatuto el derecho de compra a favor de cualquiera de los comuneros; debiendo, quien pretenda hacer uso del derecho de compra ejercitarlo dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria del auto que decreta la venta de la cosa común. Así entonces, la distribución entre los comuneros que ejerciten tal derecho se hará en proporción a sus cuotas.

Mediante la Ley 1934 de 2018, se modificó y adicionó el código civil en temas sucesorios y testamentarios. En cuanto al tema objeto de este estudio dispuso el art. 21 que cuando se fuera a disponer testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a 4 UAF, no sería aplicable el régimen de legítimas. La anterior disposición otorga entonces libertad al testador de disponer en el testamento de bienes rurales con áreas inferiores señaladas en el mencionado artículo.

2.4. Competencias institucionales en torno a procesos que derivan en fraccionamiento

Para empezar, es necesario determinar la competencia y alcance que tienen ciertos y especiales órganos en la intervención y resolución de controversias rurales con arreglo a la ley. En el mismo sentido, puede entenderse las potestades ejercidas respecto de unas materias específicas, tales como servicios o fines públicos, es decir, la capacidad y alcance que corresponde a cada órgano estatal para decidir o actuar con relación a asuntos y materias particulares atribuidas para su gestión.

De las entidades públicas y prestadores de servicios públicos que intervienen en diferentes fases y etapas en donde se desarrolla el trámite de fraccionamiento, se identifican del desprendimiento funcional y del resorte del alcance de cada entidad, aquellas actuaciones que facilitan y definen los negocios jurídicos que desembocan en fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural.

Adicionalmente, es necesario advertir que este documento enmarca las competencias institucionales, pero secundariamente, pretende señalar que hacen falta la articulación y las acciones integrales por parte del Estado para corregir y prevenir el fenómeno de fraccionamiento, lo cual implica contemplar una estructura institucional con otros actores que de manera indirecta podrían contribuir a desestimular la ocurrencia de un fenómeno como este, pero sobre los cuales no recae competencia expresa en este tema, dado que su incidencia e intervención dentro del proceso de fraccionar dependerá de la voluntad y no del mandato legal.

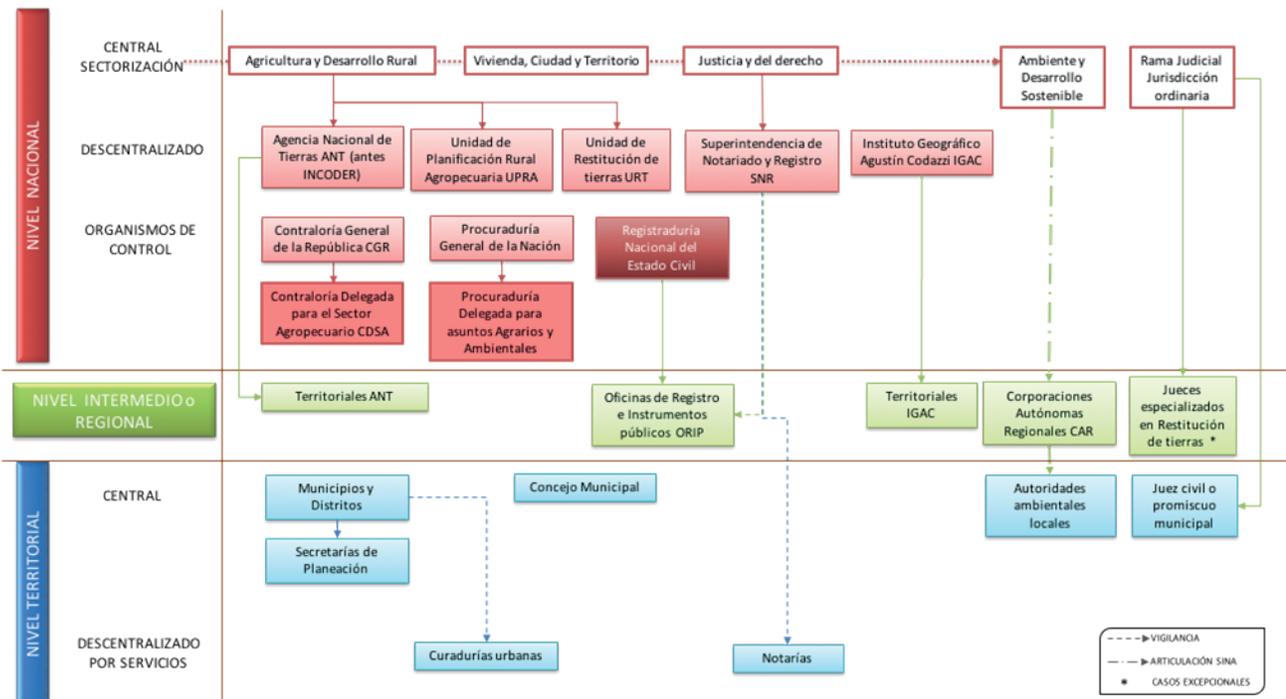
³⁴ Código General del Proceso, art. 412.



De lo anterior, si bien no se ahonda sobre su intervención explícita, ni se vinculan a una etapa del trámite, solo por mencionar algunos de estos actores, encontramos a las Gobernaciones y sus dependencias (Secretarías Departamentales de Planeación y Agricultura que indirectamente podrían contribuir con procesos de corrección o prevención del fenómeno mediante la aplicación de la política y programas en este nivel de gobierno); del mismo modo contribuyen en el nivel municipal las secretarías responsables del desarrollo económico, así como las dependencias ambientales locales, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) o dependiendo el caso las Entidades Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria (EPSAGRO), Centros de gestión agropecuaria o Centros provinciales que hagan sus veces. En el mismo sentido, las organizaciones de productores y comunitarias, los organismos Cooperantes nacionales o internacionales que hacen intervenciones puntuales en los territorios y las entidades financieras tanto privadas como públicas.

Para efectos prácticos, la estructura institucional abarca un panorama general de relación con el fraccionamiento predial rural, sobre la cual se centra este documento, se describe en la figura 4.

Figura 4. Estructura institucional de operación FAE



Fuente: UPRA (2023)³⁵.

³⁵ El Acto Legislativo 03 de 2023 "Por medio del cual se modifica la constitución política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural", determinaría nuevas funciones y competencias en materia judicial, sin embargo, a la fecha de publicación del presente documento no ha sido reglamentada, por lo tanto, no se cuenta con insumos para incluir en la figura 4.



La figura 4 refleja que la relación con la atención del problema del fraccionamiento sobre predios rurales no es una problemática solamente por parte del sector agropecuario. De esta manera se puede inferir que su atención es una responsabilidad intersectorial, que obedece a directrices que tiene su origen político en las entidades del nivel nacional central. En segundo lugar, resalta que la materialización de los procesos de fraccionamiento se consolida en el nivel territorial local donde encontramos curadurías, notarías, oficinas de planeación local, jueces civiles municipales, que a su vez, interactúan y necesitan de la colaboración con entidades del nivel regional o intermedio para dar respuesta. Es decir, la estructura institucional en la que operan los procesos que derivan en fraccionamientos prediales es compleja y más allá del papel individual de cada actor. Se trata de un esquema en el que el fraccionamiento es un proceso multiactor y como proceso conlleva una serie de etapas de intervención tanto en conjunto, como individualmente.

En la actualidad, en los territorios se tiene el reflejo de múltiples procesos de fraccionamiento, tanto en la órbita de lo formal, como los que resultan de transacciones en un plano informal³⁶. Para describir cuál es el papel individual y el nivel de corresponsabilidad entre entidades, partiendo de las funciones legales propias, se hará un desarrollo en el orden de las etapas que se proponen en el siguiente esquema de flujo del trámite frente al fraccionamiento.

De aquí en adelante, se analizan las intervenciones de acuerdo con la ruta o procedimiento formal de división de un predio rural. Para esto se abordan en cuatro etapas, a lo largo de las cuales las instituciones se van articulando, a saber: Etapa I. Inicio del trámite, etapa II. Curso del trámite, etapa III. Terminación del trámite y etapa IV. Materialización del trámite; la Figura 5 presenta un esquema de flujo de trámite del fraccionamiento predial.

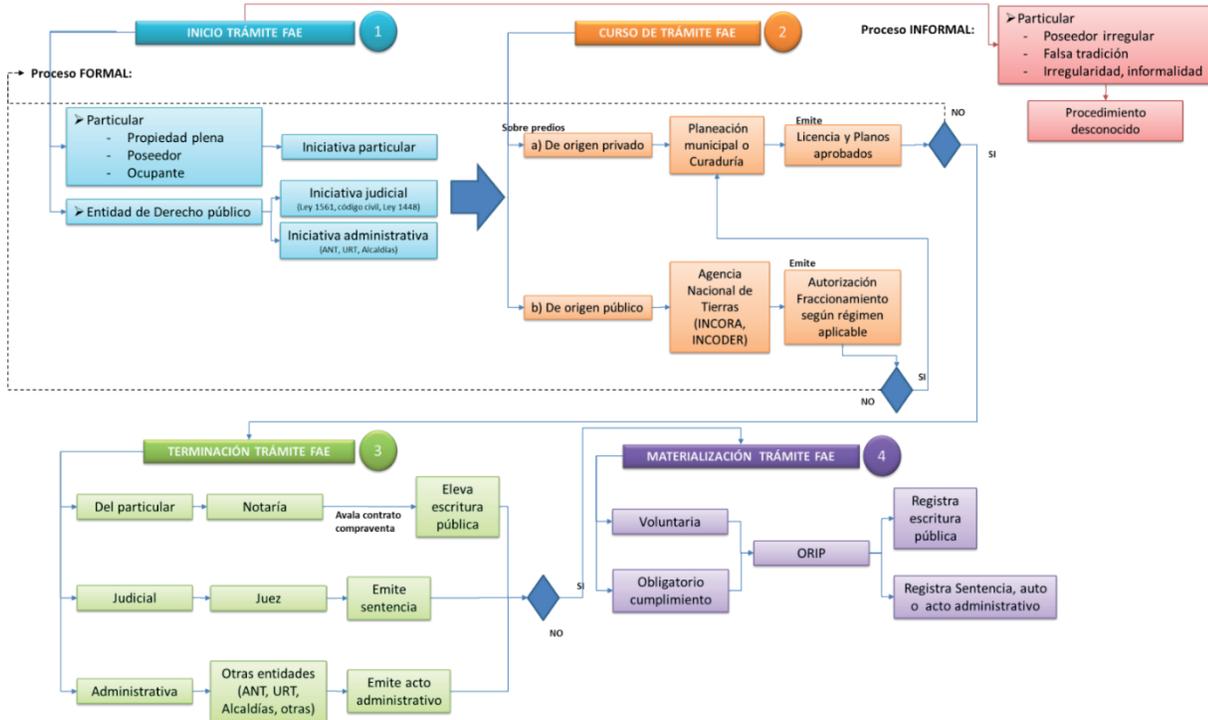
Fase 1-Inicio: Cuando ha surgido una pretensión de separar una porción de terreno disminuyendo el tamaño original de un predio rural, los trámites y los procesos de fraccionamiento pueden iniciarse por particulares que tienen propiedad plena, dominio o aspiraciones en posesión para la adquisición que puede desembocar en la división material y jurídica del predio a través de un negocio jurídico. En ocasiones, los trámites en torno al fraccionamiento inician por iniciativa o curso en Entidades de Derecho Público, bien por iniciativa judicial³⁷ o administrativa a través de ANT, Unidad de Restitución de Tierras (URT) o alcaldías municipales cuando conocen y adelantan acciones asociadas a procesos de fraccionamiento predial amparados en la ley o sus excepciones (figura 5).

³⁶ Producto del uso y costumbres en negocios jurídicos para la enajenación y fraccionamiento de predios rurales entre particulares, es decir, que realizan los ciudadanos libremente, en cuyas negociaciones de tierras no median instancias de la administración pública o no culminan las etapas de perfeccionamiento del negocio. El procedimiento que surte una división predial informal no se conoce a ciencia cierta, así como sus efectos e impactos.

³⁷ Como en el caso del proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición.



Figura 5. Esquema del flujo en el trámite de fraccionamiento en un plano formal



Fuente: UPRA (2023).

Fase 2-Curso: Las modificaciones de tamaño de cualquier predio rural requieren de una autorización para el curso del trámite (licencia urbanística y según el caso, autorización de la autoridad administrativa agraria para la venta o donación), que sólo podrá obtenerse si los predios resultantes cumplen con las normativas de la legislación urbanística, de la legislación agraria y las características exigidas en la planificación territorial.

Fase 3-Terminación o instrumentación: Para decidir sobre el trámite de fraccionamiento de un predio rural, se requiere presentar escritura pública notarial con las condiciones del acuerdo privado o en su defecto un documento público como la resolución de adjudicación de baldíos, bajo excepción o mandamiento judicial para practicar la inscripción, que será posteriormente presentado en el registro.

Fase 4-Materialización: Este procedimiento dará lugar a una operación registral en la cual, debe inscribirse para apertura, modificación de folio de matrícula inmobiliaria el nuevo predio fraccionado de manera independiente del predio originario o derivado, que es lo que se ha denominado etapa de materialización del trámite de fraccionamiento, para entrar a tener efectos jurídicos.



2.4.1. La actuación de las notarías y las oficinas de registro de instrumentos públicos

El art. 39 de la Ley 160 de 1994 se refiere al régimen de propiedad parcelaria al que quedan sometidos quienes hubieren adquirido UAF provenientes del extinto Incora. En este sentido, los parceleros deben solicitar autorización expresa a la actual ANT, para la celebración de cualquier negocio jurídico que involucre a estos bienes rurales. Es claro el artículo en mención al señalar que serán absolutamente nulos los actos que se realicen en contravención a lo dispuesto en el mismo y al ordenar a los notarios y registradores abstenerse de otorgar escrituras o registrar actuaciones en las que no exista autorización expresa de la ANT, para la realización de estas y conforme las disposiciones normativas vigentes.

De otra parte, el art. 44 de la Ley 160 de 1994 configuró la nulidad absoluta a los actos o contratos que resulten en fraccionamiento de la propiedad rural por debajo de la UAF del municipio, salvo las excepciones que prevé la misma ley. Aunque no se dio expresa instrucción a los notarios y registradores respecto a su actuar cuando se encuentren ante este tipo de actos, se considera que al igual que en el régimen parcelario, deberán abstenerse de otorgar escrituras y registrar actos que contrarían la ley en lo relacionado con el fraccionamiento de la propiedad rural.

El art. 72 de la Ley 160 de 1994 si le indicó de manera expresa a los Registradores de Instrumentos Públicos que no podrían inscribir actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales en los que no se protocolice la actuación del Incoder, cuando con tales negocios jurídicos se fraccionen dichos inmuebles.

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), ente rector de la actuación de notarios y registradores ha proferido algunas directrices en la materia. Así pues, mediante Instrucción Administrativa 01-29 de 2001³⁸, indicó:

3. Unidades agrícolas familiares

Los artículos 44 y 72 de la Ley 160 de 1994 establecen prohibiciones de fraccionar predios con áreas inferiores a la determinada por el Incora como UAF.

La Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 (Determinación de extensiones para las UAF), expedida por el Incora, determina las extensiones de las UAF, por ZRH en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.

³⁸ Consultado en <https://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/images/smilies/insadmin2001/INSTRUCCION%20ADMINISTRATIVA%2001%2029.HTM>



Los predios adquiridos por el Incora para adelantar programas de parcelaciones y dotación de tierras establecen que las UAF es una especie que no admite división material y serán nulos los actos que contravengan esta previsión.

En caso de fallecimiento del adjudicatario, el juez que conoce del proceso adjudicará en común y proindiviso a los herederos, al cónyuge supérstite, al compañero o compañera permanente que tengan derecho.

Los comuneros no podrán ceder sus derechos sin autorización del Incora de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994.

Hasta cuando se cumpla el plazo de los quince (15) años desde la primera adjudicación, el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa al Incora para enajenar, gravar o arrendar la UAF.

3.1 Prohibición

Los notarios y registradores no podrán otorgar e inscribir escrituras públicas en las que no se protocolice la autorización del Instituto o la solicitud de autorización al Incora, junto con la declaración juramentada del adjudicatario de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando haya mediado silencio administrativo positivo. (Art. 39 inciso 4 Ley 160 de 1994).

Salvo las excepciones que señala el art. 45 de la Ley 160 de 1994, los predios rurales no se podrán fraccionar por debajo de las extensiones determinadas por el Incora como UAF para el respectivo municipio o zona. A su vez el art. 46 de la Ley 160, establece un procedimiento en el caso de particiones hereditarias cuando no se puedan adjudicar tales bienes en las proporciones establecidas por la ley o el testamento.

3.2 Opción de compra

Quien haya adquirido el dominio sobre una parcela cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a quince (15) años, deberá informar al Incora sobre el deseo de enajenar. EL Incora tendrá la primera opción de compra.

Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que traspasen el dominio de UAF a favor de terceros si no se acredita el derecho de opción de compra al Incora o su constancia o prueba de su rechazo expreso o tácito. (Art. 39 inciso 7 de la Ley 160 de 1994). [Cursivas añadidas]

La síntesis y el análisis que se realizó en la mencionada instrucción administrativa se ajustaron los mandatos de la Ley 160 de 1994, ya que, se le indicó claramente a los notarios y registradores su firma de proceder en casos de fraccionamiento. Posteriormente la SNR



publicó un documento denominado “guía de causales de no inscripción de los documentos sometidos a registro” en la que se estableció como causal 606 la siguiente:

El documento que se presenta a registro contiene una división o fraccionamiento de un inmueble rural, cuyos predios resultantes tienen una cabida inferior a la determinada por el Incoder como UAF para ese municipio, tampoco hay constancia que la escritura fue autorizada por el Incoder por tratarse de una de las excepciones. (Art. 45 de la Ley 160/94. Art. 44 Ley 160 de 1994)

En principio, por mandato legal, está prohibido el fraccionamiento de inmuebles rurales por debajo de una UAF del respectivo municipio, salvo que en el documento se deje expresa constancia que cambia la vocación agropecuaria del mismo conforme a las excepciones previstas en la misma norma.³⁹

Al respecto, se evidencia que la guía mencionada no corresponde a lo ordenado por la ley, puesto que se menciona la prohibición del fraccionamiento, salvo que en el documento se deje constancia que se cambia la vocación agropecuaria del predio. El análisis jurídico realizado en este documento nos conduce a concluir que no basta la mera constancia de cambio de vocación para que se pueda autorizar el mismo.

La construcción de lineamientos tendientes a evitar el fraccionamiento excesivo de la propiedad rural necesariamente debe involucrar la actuación de los notarios y registradores públicos, pues son estos funcionarios quienes tienen una relación directa con los negocios y actos jurídicos que realizan los particulares y que pueden terminar en infracciones a la legislación agraria.

2.4.2. Autoridad Nacional de Tierras

Conforme a las etapas que surte un predio rural en vías de fraccionarse, la ANT interviene en las etapas 1, 2 y 3 que aquí se han denominado Inicio del trámite, curso del trámite y terminación/instrumentación del trámite respectivamente, cuando se trate de predios adjudicados o dotados por el Estado.

Dentro del objeto de la ANT encontramos el ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por MinAgricultura, para lo cual debe gestionar acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre la tierra, promover su uso en cumplimiento de la función social la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación, conforme al Decreto Ley 2363 de 2015 adicionada parcialmente por el art. 13 de la Ley 2219 de 2022.

De las funciones que tiene la ANT encontramos acciones asociadas a la prevención y corrección del fraccionamiento antieconómico de la tierra rural, tales como:

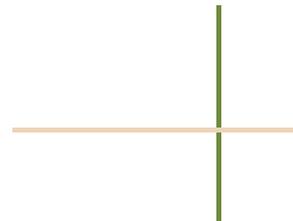
³⁹ Consultado en <https://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/images/smilies/publicaciones/2010/guiacausalesnoinscripcin.pdf>



- A. Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar acciones con las autoridades catastrales, la SNR y otras autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el MinAgricultura: Múltiples estudios han puesto en evidencia las limitaciones para tener el control en cuanto a información de transacciones respecto de fundos rurales y el inventario de los negocios jurídicos que se realizan respecto a predios rurales que resultan en infracciones de la ley agraria. Parte del rol de monitoreo y debida articulación de la información frente a procesos de fraccionamiento de predios recae en la ANT. Las dificultades de coordinación y articulación de información entre ANT, catastros, entidades del sistema notarial y registral y los municipios o curadurías, se convierte en un inconveniente para la aplicación de las disposiciones legales.
- B. Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a lineamientos y criterios técnicos definidos por la UPRA y adoptados por el MinAgricultura: El papel que tiene la ANT frente al observatorio, especialmente desde su fase de diseño, conducirá al seguimiento y análisis de información ordenada y veraz de las transacciones que recaen sobre la superficie parcial de predios, que comúnmente se llevan a cabo en el mercado inmobiliario libre (compraventas parciales) y que no tienen en cuenta el límite mínimo de UAF. El Observatorio de Tierras Rurales cumplirá una función preventiva frente al problema de insuficiencia de tierra (fraccionamiento), además porque se espera que produzca información actualizada sobre condiciones socioeconómicas de los actores rurales que dependen del campo para su subsistencia, requerida para determinar situaciones antieconómicas.
- C. Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.

Los programas de acceso a tierras atienden a criterios de priorización en población de bajos recursos, minifundistas, con tierra insuficiente, características todas asociadas al fraccionamiento antieconómico. En este sentido, la Ley 160 de 1994, art. 47 ordena a la autoridad administrativa agraria, adelantar programas de adquisición y dotación de tierras en zonas de minifundio, para completar el tamaño de las unidades de producción existentes, hasta alcanzar el tamaño de la UAF, en los municipios o zonas respectivas.

En este mismo sentido, indicar los criterios metodológicos, determinar y adoptar la UAF le corresponde técnicamente a la ANT, como principal mecanismo previsto por la Ley 160 de 1994, para prevenir el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, sin importar la naturaleza jurídica de los predios, salvo las excepciones previstas en ley. La UAF es un criterio de distribución equitativa de la tierra, que se determina justo para asegurar la mejora de ingresos y calidad de vida de todos





aquellos quienes se benefician de programas de acceso y en general todos los sujetos incluidos en la categoría de trabajadores agrarios (Ley 160 de 1994, artículo 38)⁴⁰.

Aunado a lo anterior, el art. 38 de la mencionada ley, establece funciones de evaluación, revisión y ajustes periódicos a la UAF cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria, y un posible indicador de dichos cambios es la presencia de excesivo fraccionamiento en los territorios.

Dado que la UAF sirve de unidad de medida, por debajo de la cual no se puede fraccionar un predio rural, es indicador de cumplimiento de la Función Social de la Propiedad. La UAF es central en el cometido de limitación en la adjudicación de tierras rurales y su enajenación, especialmente su parámetro mínimo para los casos de fraccionamiento; los procesos administrativos que intervienen la propiedad rural en caso de incumplimiento de la función social y ecológica no obedecen a caprichos legislativos, sino que son desarrollo estructural constitucional.

Es tan importante el desempeño de la ANT, tanto en aplicación y adopción de la UAF frente en casos de posibles fraccionamientos, que el art. 74 (Ley 160 de 1994, artículo 74), frente a la ocupación indebida de tierras baldías o su inadjudicabilidad, estableció en el párrafo segundo, que “cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente [...]”, no se podrán realizar adjudicaciones.

- D. Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación.

Los programas de dotación y de acceso a tierras han sido objetivo central para el sector agropecuario, sin embargo, no siempre se da la condición de “en cantidad suficiente”. El fraccionamiento ha operado para todas las modalidades de dotación de tierras, para los predios rurales, baldíos, u otros adquiridos mediante otra modalidad de compra, donación, cesión administrativa o con subsidio.

Para los casos de baldíos, se han adelantado procesos de titulación amparados en una excepción legal que permita adjudicar un tamaño de terreno por debajo de la

⁴⁰ Al no existir una sola UAF, se derivan permanentes confusiones en la implementación de la legislación agraria colombiana al momento de aplicar este instrumento. Para entender la aplicación de la UAF del art. 38 de la Ley 160 de 1994, así como su papel en el marco de las estrategias para prevenir o corregir el fenómeno de fraccionamiento económico, es necesario entender múltiples instrumentos han reglamentado la unidad agrícola familiar prevista en la Ley 160 de 1994. La Resolución 017 de 1995 establece criterios metodológicos para la determinación de la UAF, mientras que la Resolución 041 de 1996 determina las extensiones de las unidades agrícolas familiares. Con el Acuerdo 202 de 2009, que actualiza la metodología para la determinación de la unidad agrícola familiar, se da un salto cualitativo respecto a la Resolución 017 de 1995, incluyendo aspectos de orden socioeconómico, cultural y ambiental que se acercan a la realidad territorial. A pesar de lo anterior, el Acuerdo 202 de 2009 no se ha implementado y no se han actualizado las áreas, y se encuentran vigentes las establecidas en la Resolución 041 de 1996. La UAF promedio municipal (UAFpm) consagrada por la Ley 505 de 1999 en nada tiene que ver con la prevista en la Ley 160 de 1994, se propuso para fines de estratificación rural a través de la capacidad productiva de los predios y el cobro de servicios públicos domiciliarios (Gáfaró, Ibáñez, & Zarruk, 2012). Con la entrada en vigor del Decreto 902 de 2017, la ANT ha empezado a aplicar en el procedimiento único la UAF predial para asignación de tierras que provengan del Fondo de la Reforma Rural Integral (RRI), reglamentada a través de la Resolución 2533 de 2018 por la cual se desarrollan las excepciones contempladas en el art. 26 del Decreto 902 de 2017, que permiten la adjudicación de extensiones inferiores a la UAF predial.



UAF. Este tipo de fraccionamiento ha sido ampliamente empleado por esta entidad ejecutora del sector agropecuario.

Por otra parte, en predios cuya fuente de la que provienen no es baldíos de la nación, en aplicación de la UAF predial que es a su vez excepción a la UAF general de propósitos agrarios, esta se ha estimado siempre en extensiones por debajo de la generalidad de la que opera para la respectiva ZRH y municipio.

El alcance de las excepciones a la prohibición de fraccionar la UAF se basa en que la norma no puede desconocer los derechos fundamentales de los campesinos como lo son construir una vivienda rural digna o realizar una actividad no agropecuaria en la zona rural en donde habita ante la imposibilidad física de poder acceder a una UAF o unidad mínima de explotación agropecuaria rentable, es por lo que el art. 45 de la Ley 160 de 1994 reguló las excepciones, así como también se reglamentó las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos mediante el Acuerdo 014 de 1995 en áreas por debajo de UAF y cuyas disposiciones se encuentran vigentes dada la posterior adopción por parte de la ANT mediante Acuerdo 08 de 2016, pero que irán perdiendo vigencia a medida que se efectúa el cálculo de la UAF por unidades físicas homogéneas a escala municipal, metodología contenida en el Acuerdo 167 de 2021 del Consejo Directivo de la ANT.

Pese a la restricción legal fraccionar predios rurales en extensiones menores a las inferiores a una UAF como lo dispone la Ley 160 de 1994, tanto en el régimen general como especiales de asignación de tierras, estas excepciones se han convertido en la vía a través de la cual se permiten varias adjudicaciones, que pueden derivar en la asignación de propiedades antieconómicas, es decir, sin que la explotación garantice el sostenimiento de la familia adjudicataria.

- E. Verificar el “cumplimiento de los regímenes de limitaciones a la propiedad” derivadas de los procesos de acceso a tierras.

Existen varias condiciones de otorgamiento y adjudicaciones de tierras rurales, cuyos regímenes aplicables en cuanto a fraccionamiento y venta apuntan a que no se disuelva la unidad predial tan fácilmente ni con otros propósitos distintos al agropecuario.

Estos regímenes también respaldan el cumplimiento del art. 44 de la Ley 160 de 1994, que señaló que los predios rurales no podrían fraccionarse por debajo de la extensión determinada por la autoridad de tierras, como UAF para el municipio o zona, salvo las excepciones de ley, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato.

La ANT, de conformidad con la circular 03 de 2018 y las normas que la sustentan, es competente para emitir autorización de transferir dominio, posesión o tenencia a campesinos de escasos recursos sin tierra o minifundistas en lo que se refiere al régimen parcelario, al que quedan sometidos quienes hubiesen obtenido del extinto Incora UAF, con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, conforme al art. 39 referido al régimen de propiedad parcelaria según la cual los parceleros



deben solicitar autorización expresa ante esta entidad para la celebración de cualquier negocio jurídico que involucre a estos bienes rurales, negocio que implique fraccionarlo. Esta limitación no es absoluta, pues se prevé de manera excepcional la posibilidad de enajenación, o transferencia total o parcial de la posesión o tenencia del inmueble. Dicha limitación se prolonga por un término de 15 años contados desde la primera adjudicación.

Por otra parte, en cuanto a la adjudicación de bienes baldíos de la Nación la Ley 160 de 1994, no contemplaba condición restrictiva o régimen de transferencia de dominio de predios baldíos previamente adjudicados, así como un lapso de doce años a la adjudicación del predio con subsidio.

Como consecuencia de lo anterior, a partir de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 y sus modificaciones, la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita, el subsidio integral para compra y los baldíos formalizados deberá ser inalienable e inembargable por un periodo de siete años como lo desarrolla el título IV de esta norma, impidiendo transferir el derecho de dominio sin previa autorización de la ANT. Es así como se somete a los sujetos de acceso a tierra y formalización a este nuevo régimen y obliga a la autoridad administrativa agraria a verificar su cumplimiento.

Las condiciones impuestas por cada uno de estos regímenes de limitaciones a la propiedad descritos podrían tener impacto favorable y preventivo frente al fraccionamiento antieconómico, dado que, por la división material de la tierra sin haber verificado previamente las posibilidades de fraccionarla, esta se puede tornar improductiva, frustrando los tanto los objetivos por los cuales fue adjudicada, como la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social y ecológica de la propiedad agraria.

- F. “Apoyar, según corresponda, los diversos procedimientos judiciales o administrativos tendientes a sanear la situación jurídica de los predios rurales, con el fin de obtener seguridad jurídica en el objeto de la propiedad”: En asuntos objeto de pronunciamiento judicial o administrativo frente a predios rurales, los procedimientos requerirán colaboración entre la ANT, jueces y otras entidades que se vinculen, como es el caso de URT y Procuradores Ambientales y Agrarios.

Por ejemplo, la ANT tiene la capacidad de actuación para accionar la jurisdicción sobre actos y negocios jurídicos que infringen normas de fraccionamiento, demandando Nulidad Absoluta.

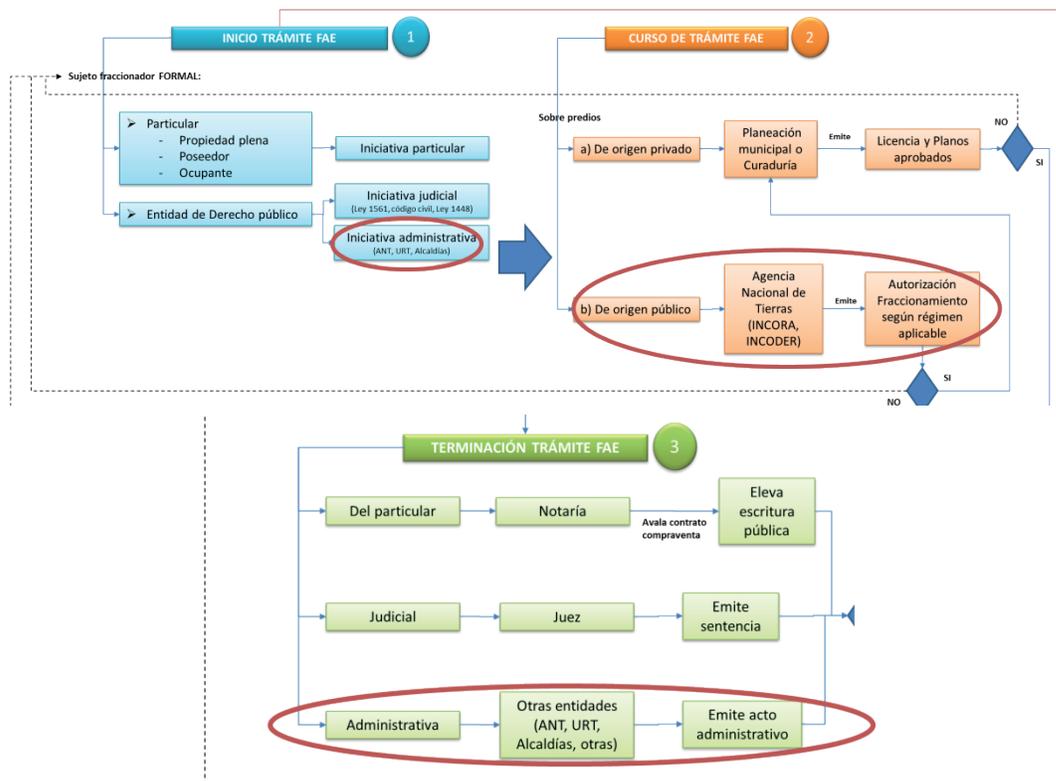
Adicionalmente y conforme al art. 48 del Decreto Ley 902 de 2017 sobre participación procesal de los Procuradores Ambientales y Agrarios, existe el deber de apoyar la actuación de estos y comunicar la existencia de la actuación para que, si lo estiman procedente, se hagan parte del respectivo procedimiento en cualquier etapa de la actuación.

El mismo Decreto Ley 902 de 2017 en el capítulo 3 del del Título IV, establece la fase judicial del procedimiento único y señala las normas aplicables a la etapa judicial cuando se presenten oposiciones disponiendo la presentación de la demanda



ante el juez competente (art. 75); así como la colaboración cuando opera el control judicial sobre actos administrativos de reconocimiento o asignación de un derecho frente a los cuales la ANT en el marco de sus competencias y en cumplimiento de órdenes judiciales asigna los recursos y presta la asistencia técnica para la implementación o mejoras de los proyectos productivos. En lo correspondiente a la fase judicial del procedimiento único, se llenará con las normas del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012. En la figura 6 se encuentra la intervención que tiene la ANT dentro de los trámites de fraccionamiento.

Figura 6. Intervención ANT en flujo trámite de fraccionamiento



Fuente: UPRA (2023).

2.4.3. Jueces civiles o de circuito

La función de administrar justicia y dirimir conflictos entre particulares de negocios jurídicos, es competencia de los jueces de circuito, especialmente con la entrada en vigor de la Ley 1561 de 2012, que planteó un proceso verbal especial mediante el cual, los poseedores de predios rurales que no excedan de una UAF o de predios urbanos cuyo avalúo catastral no supere el equivalente a 250 salarios mínimos mensuales.



En este mismo sentido, los jueces conocen de procesos en los cuales los actos administrativos de contenido particular proferidos por autoridades administrativas que resulten en fraccionamiento de predios rurales por debajo de la UAF, son demandados para obtener su nulidad en aras de mantener la legalidad, ya que podrían eventualmente vulnerar el mandato legal como se analizó en el marco normativo de este documento.

Dispone el art. 44 de la Ley 160 de 1994 que aquellos actos o contratos que den como resultado la división de un inmueble rural cuyas superficies resulten inferiores a la UAF, acarrearán nulidad absoluta, que como se expuso previamente en el marco normativo, tiene implicaciones tanto para los negocios jurídicos celebrados entre particulares, así como a los actos administrativos que sean expresión de la manifestación de voluntad del Estado.

Señala la presente disposición, que tales negocios o actos estarán viciados de nulidad absoluta. Así entonces es nulo aquel acto que no tiene valor ni fuerza por estar viciado de tal forma que no puede producir efectos (Nulidad e inexistencia de los actos jurídicos). Es necesario indicar que el acto jurídico es aquel acto humano realizado con el objeto de crear, modificar, extinguir o transmitir derechos.

Ahora bien, la nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aun en el caso que no exista petición de parte, cuando sea manifiesta en el acto o contrato. Son titulares de la acción todas aquellas personas que tengan interés en el negocio jurídico, así como el Ministerio Público en interés de la moral o de la ley (Código Civil Colombiano, artículo 1742).

Respecto a la declaratoria de nulidad de oficio por parte del juez, ha señalado la Corte Suprema de Justicia que:

En efecto, la actuación oficiosa de los jueces para pronunciar en concreto la declaración de las nulidades absolutas está circunscrita a los casos en que estas aparezcan de manifiesto en el acto o contrato, lo que supone, en primer lugar, que dicho acto o contrato haya sido traído a un proceso en el que se pretenda su validez [...] En segundo lugar, la causal de nulidad absoluta debe ser manifiesta, vale decir, patente, ostensible, evidente, de modo tal que para establecerla el juez no tenga que recurrir a otros actos o medios probatorios distintos. (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2011)

Las actuaciones administrativas que generarán un fraccionamiento por debajo de la UAF podrían eventualmente vulnerar el mandato legal. En este evento procedería la acción de nulidad contra el acto administrativo, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad a lo previsto por el art. 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo proceso declarativo, en sentencia judicial, aun en el caso que no exista petición de parte, cuando sea manifiesta en el acto o contrato. Declarada, las cosas vuelven al estado precontractual, mismo estado en el que se encontrarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo y las partes se deben restituciones mutuas.



Por otra parte, el art. 46 de la Ley 160 de 1994, se ocupa también de establecer reglas atinentes a las particiones hereditarias en el marco de las competencias de los jueces. Señala que, si no es posible adjudicar bienes en las proporciones establecidas por ley y testamento, sin que ello implique la constitución de fundos inferiores a una UAF, el juez debe decidir si da aplicación a lo establecido por el numeral 1 del art. 1394 del Código Civil, o si el predio debe continuar en indivisión material, por el tiempo que el juez determine.

El art. 1394 del código civil en su ordinal primero dispone que, entre los coasignatarios de una especie que no admita división, o cuya división la haga desmerecer, tenga mejor derecho quien ofrezca más por ella, siendo base de la oferta el dado por los peritos. El predio continuará en indivisión material y no se le podrá aplicar lo establecido en el párrafo anterior, cuando se trate de proteger a los legatarios o cónyuge sobreviviente que lo hayan venido habitando y derivando de este su sustento. En este caso la decisión se inscribirá en la Oficina de Instrumentos de Registros Públicos correspondiente y los comuneros solo podrán ceder sus derechos, previa autorización del juez.

Cualquier comunero, en cualquier tiempo, podrá pedir la división material de la cosa común o su venta para que se distribuya el valor obtenido. Tal cuestión se logra a través de una demanda judicial iniciada por uno de los comuneros contra todos los demás. Aclara el código de procedimiento civil y el código general del proceso que la división material procederá cuando se trate de un bien que pueda dividirse materialmente sin que los derechos de los comuneros desmerezcan por el fraccionamiento.

Interpretamos en materia de división de predios agrarios que se encuentran en comunidad, que no podría el juez autorizar la partición cuando el predio resultante para uno de los comuneros tenga un área inferior a la UAF, o de cuya separación resulte perjuicio. Aquí se interpreta que dicho perjuicio es configuración de situaciones antieconómicas ocasionadas por fraccionamiento.

El código general del proceso añadió un nuevo requerimiento respecto a lo que preveía el código de procedimiento civil. El legislador le impuso al demandante el deber de acompañar a la demanda de un dictamen pericial que determine el valor del bien, el tipo de división que fuere procedente, la partición si fuere el caso, y el valor de las mejoras que reclama.

Así entonces, tratándose de partición de bienes inmuebles rurales el perito deberá rendir en su dictamen las condiciones del bien, y si como resultado de una eventual división material del bien resulta un fraccionamiento por debajo de la UAF de la ZRH del municipio respectivo, se lo señalará al juez, con el fin de que se venda el bien en pública subasta y no se divida materialmente.

En cuanto al trámite de la división el art. 410 del Código General del Proceso dispone que una vez quede ejecutoriado el auto que decreta la división, el juez proferirá sentencia en la que indique la forma en la que se hará la partición, considerando los dictámenes allegados; si se trata de un bien sometido a registro se ordenará la inscripción de la partición y final-



mente, una vez registrada, los asignatarios podrán solicitar que el juez entregue la parte adjudicada.

Respecto al trámite de la venta el art. 411 señala que en la providencia que se decreta la venta de la cosa, se deberá ordenar el secuestro y posteriormente se procederá al remate del bien, siendo la base el total del avalúo. En caso de que las partes aporten avalúos distintos, el precio lo fijará el juez.

De lo expuesto por la Corte en la Sentencia T-580, 2011:

Para que proceda la protección inmediata y efectiva del derecho a la propiedad por vía de tutela, debe su desconocimiento afectar derechos que por naturaleza son fundamentales, como la vida, la integridad física, el trabajo, etc. En este contexto, sólo la conexidad entre el derecho a la propiedad privada y alguno de los derechos fundamentales esenciales en el desarrollo y ejercicio de las condiciones básicas de vida, permiten al juez de tutela, resolver un asunto de esta índole. La Corte ha entendido que la propiedad, por ser un derecho de naturaleza económico y social, su connotación de “fundamental” dependerá del estudio que el juez constitucional realice en el caso concreto.

A partir de lo anterior se concluye que la propiedad es un derecho económico y social, y no es un derecho fundamental en abstracto. Para alcanzar tal condición debe darse conexidad con un derecho fundamental, como la vida o el trabajo, a lo que el juez Constitucional arribará tras el análisis del caso concreto.

Por otra parte, tratándose de comunidad de unidades agrícolas familiares, comunero es dueño de todo y nada, hasta tanto no se le adjudique su parte y se someta la unidad a la división, con arreglo al procedimiento establecido en inciso 2, del numeral 4, del art. 40 de la Ley 160 de 1994. Esto supone que los comuneros no podrán ceder sus derechos sin autorización del extinto Incora, hoy ANT, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley agraria. En caso de fallecimiento del adjudicatario, el juez que conoce del proceso adjudicará en común y proindiviso a los herederos, al cónyuge supérstite, al compañero o compañera permanente que tengan derecho.

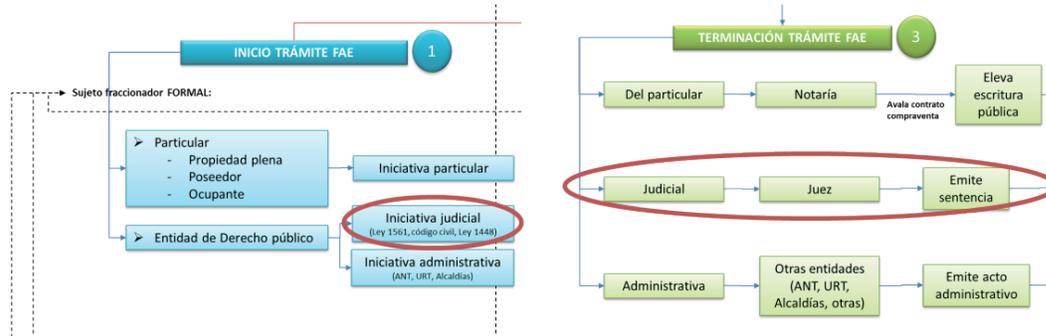
En síntesis, la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia⁴¹), en los que no se califica adecuadamente los límites de extensión del predio en UAF y por ende pueden resultar tanto en fraccionamiento de predios rurales. Al no estar calificado el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión

⁴¹ Declarar en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de unos predios rurales sobre los cuales se ejerció posesión material, pero que carecían de antecedentes registrales, por lo que, al parecer, gozaban de la presunción de ser bienes baldíos, cuya administración, custodia y adjudicación corresponde hoy a la ANT. Muchos procedimientos que se adelantan hoy y que derivan en fraccionamiento se dan bajo este procedimiento, como pudo verificarse en la salida de campo de la UPRA.



del predio en unidades agrícolas familiares, se omite la funcionalidad social y ecológica de la propiedad. Las actuaciones y el ejercicio de competencias de jueces se inscriben en las etapas 1 de inicio del trámite y 3 de terminación del trámite. La figura 7 muestra el esquema de intervención judicial en flujo de trámite del fraccionamiento.

Figura 7. Intervención judicial en flujo del trámite de fraccionamiento



Fuente: UPRA (2023).

En términos de institucionalidad agraria, se ha pretendido resaltar que también la URT y los jueces Civiles del Circuito especializados en Restitución de Tierras conocen y adelantan acciones asociadas a procesos de fraccionamiento predial. Por esto, se entrelazan funciones de la URT, con algunos de los factores del FAE.

A partir de 2011 con la creación de la URT mediante la Ley 1448 de 2011, actúan e intervienen en el proceso de restitución jurídica y material de las tierras despojadas a nombre de las víctimas, desde un componente administrativo (inscripción en el registro de tierras despojadas) y desde otro judicial (acción de restitución) ante los jueces y/o magistrados de restitución de tierras.

La URT definió la guía procedimental para determinar bienes y cálculos de UAF predial, para materializar fallos judiciales a segundos ocupantes en calidad de compensación, con relación al Acuerdo 21 de 2015 y la Resolución 461 de 2015, para atender el tema de la equivalencia entre las UAF y los predios debatidos en restitución para no vulnerar derechos a víctimas dentro del proceso y a segundos ocupantes de buena fe afectados.

Pese a que la autoridad judicial analiza el criterio de la UAF, las estadísticas muestran que un gran número de sentencias se habrían resuelto ponderando otra serie de criterios antes que la extensión medida en UAF, como lo indica el informe de la fundación forjando futuros con corte a febrero de 2018, en el cual resalta que, en términos de extensión de los predios restituidos, el 50 % de estos es inferior a 3 ha⁴² (Forjando Futuros, 2018).

⁴² Es necesario mencionar que la UAF más pequeña del país se estima en el rango de 2 a 3 ha (UAF del art. 38 de la Ley 160 de 1994) y aplica para municipios del departamento de Cundinamarca, cercanos a la capital del país. Cundinamarca no priorizados en el marco del conflicto.



La ley dispuso que los competentes para conocer de los procesos de restitución y formalización, en única instancia, sean los Jueces Civiles del Circuito y Magistrados del Tribunal Superior de Distrito Judicial Especializados en Restitución de acuerdo con el art. 79 de la Ley 1448 de 2012. Los Jueces especializados en restitución de tierras (rama judicial) intervienen en cuanto al cumplimiento de los preceptos legales de los derechos de las víctimas dentro de los procesos de solicitud de restitución o formalización, como consecuencia de las acciones iniciadas por la URT, en defensa del ordenamiento jurídico y salvaguardia de los derechos y garantías de los despojados.

En estos términos, es presumible que un amplio número predios restituidos son derivados de predios que anteriormente constituían una unidad de área superior y que apresuran diversas conclusiones derivadas del tránsito que hacen de UAF de reforma agraria hacia UAF predial enfocada a propósitos de restitución de derechos.

La política de restitución de tierras es buena siempre y cuando se garantice el respeto a la propiedad privada bien habida y se tenga un enfoque integral, y dentro de ese enfoque integral está la suficiencia de la tierra para derivar un sustento en términos agropecuarios y superar situaciones antieconómicas, lo que tiene que ver directamente con el tamaño superficial de los predios.

Es así que, de acuerdo con el fraccionamiento como tema central de este estudio, surge la preocupación de si la relación jurídica y material del propietario con el predio, se rompe temporalmente debido al abandono y siendo que las áreas en muchas ocasiones son menores a las UAF establecidas por ZRH para el municipio, luego pretensión de restitución material del predio original que la autoridad judicial declara en favor de la víctima sobre extensiones de terreno no se sujetan a los requisitos para sujetos de reforma agraria o ahora denominados beneficiarios de acceso y formalización.

Por otro lado, se tiene que únicamente para aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible, se procederá a la compensación o reubicación de la víctima y su familia, con el fin de obtener la reparación subsidiariamente del predio abandonado forzosamente. Lo que genera dos posibles situaciones de fraccionamiento de la tierra, al entregar otro predio con una extensión menor, y un segundo con el predio adjudicado en modalidad de reubicación y compensación con las reglas de reforma agraria lo que se produciría un fenómeno de división del predio despojado.

Las actuaciones y el ejercicio de competencias de la restitución de tierras para se inscriben en las etapas 1 de inicio del trámite y 3 de terminación del trámite.

2.4.4. Autoridades administrativas municipales

El art. 311 de la Constitución Política de 1991 define al municipio “como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a la que le corresponde prestar los



servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

En los términos de la Corte Constitucional, el alcance de la función de ordenamiento territorial “comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial” siendo el POT el instrumento principal para la ordenación municipal (Sentencia C-795, 2000).

La Constitución Política de 1991 les otorgó a las autoridades municipales y en particular a los Concejos, facultades para reglamentar los usos del suelo en el área correspondiente a su circunscripción territorial.

La autonomía municipal para ordenar el territorio⁴³, encuentra límites en postulados constitucionales, por lo que la misma debe ser entendida en el marco de la interpretación sistémica del ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido afirmó la Corte:

La simple existencia de una regulación nacional que establezca límites a la facultad de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios no implica per se vulneración del principio de autonomía territorial. Por el contrario, esta parece ser la opción contenida en la Constitución, que i) en su art. 288 prevé que la gestión de sus intereses por parte de, entre otros, los municipios debe hacerse dentro de los límites de la Constitución y la ley; ii) que determina que, más que regular, los consejos municipales reglamentaran los usos del suelo, reglamentación que, como es obvio, debe hacerse en acuerdo con la regulación legal existente —artículos 311 y 313 numeral 7—; iii) que prevé que la distribución de competencias se hará en los términos en que establezca la ley —art. 288—; iv) que asigna la propiedad del subsuelo al Estado —art. 332—; v) que asigna la propiedad de los recursos naturales al Estado —art. 332—; vi) que determina que la intervención del Estado en la economía debe seguir los parámetros establecidos en la ley —art. 334—; y vii) que dicha intervención debe

⁴³ Respecto a la autonomía de las entidades territoriales señaló La Corte Constitucional: “Ha dicho la Corte que, al tenor de lo dispuesto en el art. 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce”, por otro “la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”. De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, “el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”.



tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio. (Sentencia C-123, 2014)

El art. 313 adicionado parcialmente por el art. 6 del Acto Legislativo 1 de 2007, en el numeral 7 dispuso que corresponde a los Concejos municipales reglamentar los usos del suelo y vigilar y controlar actividades de construcción y enajenación de vivienda a través de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas de interés general; es decir, el Concejo tiene atribuciones de planificación, regulación y control.

El Concejo vela por que los POT, proferidos por los municipios se armonicen con las determinantes de ordenamiento territorial, que constituyen normas de superior jerarquía, conforme lo establece el art. 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el art. 32 de la Ley 2294 de 2023, norma que además desde la modificación de 2023 ordena que además de la armonización de los POT a las determinantes que se expidan, desde la expedición misma impone a “los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de estos. [...]. Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial”, independiente hayan sido incorporadas. o no, en los POT, pero además y por esa vía, diversas leyes como el Código de Recursos Naturales, la Ley 99 de 1993 y sus modificaciones y la Ley 160 de 1994 y sus modificaciones, en general, han sido recogidas por la normativa de ordenamiento territorial en Colombia (fundamentalmente las Leyes 9 de 1989 y sus modificaciones, 388 de 1997 y sus modificaciones, y el Decreto 1077 de 2015-Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y sus modificaciones) imponiéndose como obligaciones a los municipios y distritos, al momento de formular, adoptar y poner en ejecución los POTy toda la reglamentación que de ellos se deriva, convirtiéndose también en normas de obligatorio cumplimiento al momento de ejecutar acciones que tengan que ver con, por ejemplos procesos de subdivisión y parcelación rural.

Así entonces, se les impone a los concejos municipales, en materia de ordenación del territorio, que el POT atienda a las previsiones de la legislación agraria, en especial aquellas referentes a parcelaciones de la tierra con destino a labores agropecuarias, en armonía con el art. 14 numeral 7 de la Ley 388 de 1997.

Al respecto enfatizó la Sentencia C-006, 2002:

Por lo anterior y en total acuerdo con el concepto del Procurador General de la Nación la Corte considera que los preceptos constitucionales que se refieren al ordenamiento territorial de los municipios no pueden ser desarrollados sin tener en cuenta las disposiciones superiores que garantizan el acceso de los trabajadores rurales a



la tierra y facilitan el desarrollo agroeconómico del país, y facultan al legislador para regular el uso de la propiedad agrícola.

En consecuencia, en ejercicio de la atribución del art. constitucional 313, numeral 7 Superior los Concejos cuando elaboran el componente rural de sus POT no pueden desconocer las normas de la Ley 160 de 1994, relacionadas con la definición y extensión de UAF.

Resulta obligatorio para los Concejos municipales, en la aprobación de los POT, atenerse a lo establecido en la Ley 160 de 1994 y sus modificaciones además de la reglamentación en la materia, en cuanto a la UAF y a lo que corresponde al fraccionamiento de la propiedad rural.

Siguiendo esta línea, la Ley 388 de 1997 y sus modificaciones, en el art. 14 numeral 7, definió el componente rural de los POT, como el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales. Indicó que para el logro de tales fines se deberían tener en cuenta las *normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, establecidas en la legislación agraria y ambiental*.

En cuanto a los objetivos pretendidos por la Ley 388 de 1997 se encuentran:

- Establecer mecanismos que hagan posible al municipio, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, en cumplimiento de las normas urbanísticas⁴⁴.
- Garantizar que el uso del suelo se ajuste a la función social de la propiedad, en armonía con la protección al medio ambiente.
- Garantía de servicios públicos domiciliarios y vivienda.

Los principios en los cuales se fundamenta el ordenamiento del territorio, según establece el art. 2 de la Ley 388 de 1997 y sus modificaciones son: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

El concepto de ordenamiento del territorio dado por la ley, se refiere al conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física, que emprenden las entidades territoriales en ejercicio de sus funciones, dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley, con el

⁴⁴“Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia” (Ley 902 de 2004, art. 1° que adiciona el art. 15 de la Ley 388 de 1997).



fin de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El componente rural debe contener, entre otras cuestiones: las políticas de corto y mediano plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos, así como la expedición de normas para la parcelación de predios rurales que se destinen a vivienda campestre, las que deberán estar en armonía con la legislación agraria y ambiental.

Respecto al componente rural de los POT, la Corte Constitucional ha precisado que los municipios deben sujetarse a la normatividad relacionada con la propiedad rural, la función social y en general a la legislación agraria.

En este sentido estableció:

[...] puede afirmarse que en los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios se deben definir las acciones urbanísticas del municipio o del distrito, según el caso, incluyendo las necesarias previsiones respecto de las zonas rurales de sus respectivos territorios, las cuales no pueden desconocer las disposiciones constitucionales que habilitan al legislador para regular la función social de la propiedad agraria y para dictar normas sobre recuperación y adjudicación de tierras baldías. (Corte Constitucional, 2002)

El art. 30 de la Ley 388 de 1997, les otorgó también la competencia a los municipios para clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, a través de los POT. Dichas clases podrán dividirse en categorías de suburbano y de protección.

- El suelo urbano es el constituido por las áreas del territorio municipal destinado a usos urbanos por el POT, que tengan infraestructura vial, redes de energía, acueducto y alcantarillado que hagan posible su urbanización. En cuanto al suelo de expansión suburbana, es aquél constituido por el territorio municipal que se destinará a expansión urbana en la vigencia del Plan.
- El suelo rural es definido por la ley como el constituido por terrenos no aptos para uso urbano y cuya destinación corresponde a usos agrícolas, ganaderos, forestales y explotación de recursos naturales. En cuanto al suelo suburbano está conformado por las áreas del suelo rural, en las que se mezclan usos del suelo y las formas de vida del campo y de la ciudad, diferentes a las áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, intensidad y densidad, garantizando abastecimiento de servicios públicos.
- El art. 35 define el suelo de protección como aquel “constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios



públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.

El Decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y sus modificaciones, en el numeral 2 del art. 2.2.2.2.1, establece que para el ordenamiento del suelo rural suburbano, el distrito o municipio deberá incluir en la adopción, revisión y/o modificación del POT, en el componente rural de los POT, se definirá,

[...] para los distintos usos permitidos en suelo rural suburbano, la extensión de la unidad mínima de actuación para la ejecución de las obras de parcelación del predio o predios que la conforman, mediante la expedición de una única licencia de parcelación en la que se garantice la ejecución y dotación de las áreas de cesión y de las obras de infraestructura de servicios públicos definidas para la totalidad de los predios incluidos en la unidad por parte de sus propietarios. En ningún caso, la extensión de la unidad mínima de actuación que adopten los municipios podrá ser inferior a dos (2) ha para todos los usos que se desarrollen en suelo rural suburbano.

La Unidad Mínima de Actuación, aunque no es aplicable al suelo rural, parece una excepción al límite mínimo de UAF que conlleva a un fraccionamiento bajo la expedición de licencia de parcelación.

Lo señalado por la normatividad nacional, hasta acá estudiada, nos permite afirmar que diversas autoridades territoriales intervienen en procesos de fraccionamiento predial y por tanto deben procurar una actuación articulada según las funciones otorgadas por la Constitución y la ley; su intervención va desde la planificación y el ordenamiento territorial, ejercicio de las competencias municipales para la ordenación del suelo rural y suburbano, cumplimiento de las normas para la parcelación de predios rurales, la determinación de densidades de vivienda campestre atendiendo a la normatividad agraria y ambiental. Dichos entes son: las Autoridades Administrativas territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

2.4.5. Autoridad pública o administrativa con funciones en materia de expedición de licencias urbanísticas

Dado que todo propietario que desee fraccionar su propiedad sin cambiar el uso agrícola del suelo debe contar con autorización emitida por la autoridad competente que establezca que se cumple con la normativa vigente, conforme a la ley de predios rurales establecida en Colombia; siendo esa autoridad competente, o la estructura administrativa que en el respectivo municipio o distrito emita este tipo de autorización (licencia), o en aquellos municipios donde esté implementada la figura, el respectivo curador o curadora urbano (a).

Las autorizaciones a las que se hace referencia en el párrafo precedente se denominan licencias urbanísticas las cuales permiten verificar el cumplimiento de las normas y demás



reglamentaciones específicas sobre uso y aprovechamiento del suelo que están establecidas en los respectivos POT y normas urbanísticas que tenga el municipio (Procuraduría General de la Nación, 2016).

Son entonces las secretarías, departamentos, u oficinas de planeación municipal o distrital y los(as) curadores(as) urbanos(as) los(as) encargados(as) de otorgar o rechazar las autorizaciones para obras de subdivisión o parcelación de predios rurales para usos agropecuarios (así como de la expedición de todo tipo de licencias urbanísticas para los suelos urbanos, de expansión y rurales suburbanos), en cumplimiento de normas urbanísticas adoptadas por el POT. En las disposiciones normativas vigentes relativas al licenciamiento urbanístico, los dos tipos de licencia que hoy se expide sobre suelo rural y que puede vincular al origen de muchos procesos de fraccionamiento (aclarando que sobre suelos rurales se pueden expedir otro tipo de licencias pero no son las generadoras de procesos de fraccionamiento), se definen así:

- Art. 2.2.6.1.2.4.4 del Decreto 1077 de 2015
- Licencia de subdivisión rural: Es una modalidad de la licencia de subdivisión. Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el POT y la normatividad agraria, cultural y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes. Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la UAF, salvo los casos previstos en el art. 45 de la Ley 160 de 1994. En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan. Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, deberán manifestarse y justificarse por escrito presentado por el solicitante en la radicación de solicitud de la licencia de subdivisión. Con fundamento en este documento, los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas verificarán que lo manifestado por el solicitante corresponde a lo dispuesto en el art. 45 de la Ley 160 de 1994, y autorizarán la respectiva excepción en la licencia de subdivisión. Los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. En todo caso la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y no dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleos de población (Decreto 1077 y sus modificaciones, art. 2.2.6.1.1.6.).
- Parcelación: Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el POT, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar



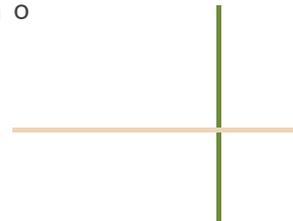
acreditando la autoprestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes. También se entiende que hay parcelación de predios rurales cuando se trate de unidades habitacionales en predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre. Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal. En todo caso, se requerirá de la respectiva licencia de construcción para adelantar cualquier tipo de edificación en los predios resultantes. (art. 2.2.6.1.1.5 del Decreto 1077 de 2015)

En la autorización para dividir uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana, las autoridades de Planeación o los Curadores Urbanos deben dar cumplimiento a Ley 160 de 1994 y sus modificaciones, a las disposiciones en cuanto a UAF y a máximos fijados para densidades por parte de las CAR conforme al Decreto 1077 de 2015, y sus modificaciones, en especial los Decretos 1285, 1547, 1801 y 2218 de 2015.

Consagra el Decreto 1077 de 2015, que en ningún caso podrá el curador urbano, otorgar licencia para autorizar la subdivisión de predios rurales, contrariando lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y que las excepciones a la subdivisión de dichos predios por debajo de la extensión de la UAF serán autorizadas en la licencia urbanística, quedando los predios resultantes condicionados en su uso a lo ordenado por el POT.

Del mismo modo, el art. 2.2.6.2.1. del Decreto 1077 de 2015 y sus modificaciones, indica que para la edificación en suelo rural y en el marco de las licencias urbanísticas en el suelo rural expresa que, para la expedición de tales licencias, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- Deberá darse estricto cumplimiento a las incompatibilidades sobre usos del suelo señaladas en el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.
- Solamente se podrá autorizar la construcción de edificaciones dedicadas a la explotación económica del predio que guarden relación con la naturaleza y destino del mismo, en razón de sus usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y/o actividades análogas.
- La construcción de equipamientos en suelo rural podrá autorizarse siempre que se compruebe que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población, de conformidad con la localización prevista para estos usos por el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.
- El desarrollo de usos industriales, comerciales y de servicios en suelo rural se sujetará a las determinaciones, dimensionamiento y localización de las áreas destinadas a estos usos en el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.
- La autorización de actuaciones urbanísticas en centros poblados rurales se subordinará con las normas adoptadas en el POT o los instrumentos que lo desarrollen o





complementen, para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

En concordancia con lo anterior, el art. 2.2.6.2.2 del Decreto 1077 y sus modificaciones, señala como prohibición de parcelaciones en suelo rural, que a partir del 17 de enero de 2006, no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el POT la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Esta prohibición cubre a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite. En todo caso, para la definición de las normas urbanísticas de parcelación los municipios deberán ajustarse a las normas generales y las densidades máximas definidas por la CAR correspondiente, las cuales deberán ser inferiores a aquellas establecidas para el suelo suburbano.

Como se observa los curadores urbanos y las autoridades de planeación municipal y distrital, enmarcan el ejercicio a ellos asignado, de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes para un municipio o distrito y se puede decir que es la primera instancia formal de donde emana o surge un trámite que conduce al fraccionamiento predial, a través del otorgamiento de la licencia urbanística (subdivisión) sobre la cual se justificarán los trámites subsiguientes con autoridades, dado que, como ya se mencionó, la Ley 810 de 2003 les prohíbe expresamente a los notarios y registradores de instrumentos públicos autorizar o inscribir las escrituras de división de terrenos o parcelación de lotes, sin la acreditación previa de dicha licencia.

Finalmente, es preciso decir que los municipios enfrentan dificultades cartográficas en muchas ocasiones, especialmente en lo que se refiere a cartografía en la cual sustentan las decisiones de otorgamiento de licencias de subdivisión o parcelación sobre suelo rural por parte de la administración.

Los municipios con frecuencia esperan la entrega y disponibilidad permanente de la información cartográfica de su jurisdicción pero regularmente esta no siempre está contemplada en los términos de los convenios de formación o actualización con IGAC o autoridad catastral respectiva; es por ello que en el trámite de expedición de licencias se contempla una etapa de aprobación del plano general cuya obligación de aportar la información y carga monetaria es trasladada al usuario y a su vez ello incrementa el costo del trámite, genera cartografía con diferentes especificaciones técnicas en cada caso y llega también a darse repetición del plano en más de una ocasión. Esta etapa represa la respuesta por parte del curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, incrementa costos y tiempos para el usuario.

Claro está que adelantar trámites de expedición de licencias no depende de la incorporación de cartografía oficial, pero podría constituir un mecanismo de verificación o constatación de



los planos previa aprobación de estos y por ende mejores decisiones al momento de autorizar parcelar o subdividir en mayor número de predios, es decir, fraccionar.

Conforme a lo descrito en este apartado, la competencia de Curadurías y Secretarías de Planeación se enmarca en las etapas 1 de inicio del trámite y 2 de curso del trámite del flujograma que se viene describiendo en el presente capítulo.

2.4.6. Corporaciones autónomas regionales y demás autoridades ambientales

Las CAR y de Desarrollo Sostenible son entes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) encargados por ley de administrar en su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible en términos generales; puede decirse que a nivel micro esta responsabilidad recae en la unidad predial sobre la que este estudio quiere enfocar el manejo y gestión de los recursos naturales, dado que este estudio da por supuesto que, a raíz del fraccionamiento, tienen ocasión cambios y transformaciones que sufre la propiedad rural con fuertes impactos de tipo ambiental, aunque el deterioro ambiental se genere también por otras múltiples razones.

A la luz del fraccionamiento, sus efectos sobre el territorio y la base natural de recursos que pueden verse impactados por esta problemática se buscan resaltar en términos generales las competencias asignadas en el art. 66 de la Ley 99 de 1993.

En el trámite de adopción del POT conforme a lo señalado en el art. 28 de la Ley 388 de 1997 que asigna a las CAR, la competencia para *concertar los asuntos ambientales de las propuestas de revisión de los POT de los entes de su jurisdicción*. La Ley 388 de 1993; señaló que las CAR, deben entenderse en armonía con las funciones constitucionales de los municipios y distritos, relacionadas con el ordenamiento territorial y los usos del suelo, con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables.

Las políticas, directrices, normas, reglamentos e instrumentos sobre la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales constituyen norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la formulación, revisión o ajuste de POT, en los términos del art. 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores y es en este sentido que la autoridad ambiental desarrolla acciones claves en la revisión de los POT bajo protocolo para la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales; así mismo corresponde a la autoridad ambiental realizar seguimiento a lo concretado, inclusive en el componente rural de los POT, que contiene los criterios aplicables al uso del suelo definidos por la legislación agraria, entre ellos la UAF, siendo el principal parámetro de análisis para el fraccionamiento de la propiedad rural.



En este mismo sentido y dado que las licencias urbanísticas se expiden en función del uso del suelo autorizado mediante el POT, el Decreto 4066 de 2008, modificatorio del Decreto 3600 de 2007, reglamenta frente al ordenamiento del suelo rural y suburbano que existe obligatoriedad de los curadores urbanos o las entidades municipales encargadas de la expedición de licencias en remitir la información de dichas licencias a las CAR o autoridad ambiental correspondiente, con el fin de facilitar las funciones de evaluación, prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

Para establecer normas generales y densidades máximas para vivienda en áreas suburbanas, cerros y montañas, mediante Acto Administrativo que fija densidades máximas la Corporación define el máximo de viviendas que pueden construirse en un área rural, de conformidad con la UAF del municipio, art. 31 ordinal 31 Ley 99 de 1993.

Así entonces, de conformidad con lo establecido por la ley, son las CAR quienes tienen la competencia para definir las densidades máximas para los propietarios de vivienda en suelo rural, suelo suburbano, suelo de protección. Fue la Ley 99 de 1993, en su art. 31 la que dispuso que fueran las CAR, las que determinarían mediante actos administrativos de carácter general las densidades máximas a las que deberían tener en consideración los propietarios de vivienda en áreas suburbanas, cerros y montañas, velando por la protección al medio ambiente y los recursos naturales. Dispuso el mencionado artículo que al menos el 70 % del área de los proyectos debería destinarse a la conservación de la vegetación nativa.

No se ocupó la ley de definir el concepto de densidad, ni lo realizó alguno de los instrumentos normativos reglamentarios de la misma. Sin embargo, de los aportes conceptuales proferidos por las CAR en distintos los actos administrativos, pueden extraerse elementos que nos acerquen a su conceptualización⁴⁵; como que *el concepto de densidad máxima para vivienda en suelo rural se encuentra asociado con la UAF que para el área define la autoridad administrativa agraria y con las competencias de los municipios, para lograr el ordenamiento del suelo.*

El análisis de las densidades máximas de vivienda en suelo rural, debe realizarse en el contexto de la ordenación territorial y a la luz de la Constitución Nacional; comprendiendo que el otorgamiento de licencias urbanísticas en suelo rural, en determinados casos está sujeto

⁴⁵ “[...] Para el suelo suburbano y las áreas para parcelación de vivienda campestre es el máximo número de viviendas por unidad de área, medida en ha (ha); para el suelo rural es una vivienda por cada unidad agrícola familiar (UAF), determinada en ha por la autoridad competente y para el suelo de protección es una vivienda por cada número de ha [...]” (Corporación Autónoma Regional del centro de Antioquia Corantioquia, 2007).

El concepto de densidad máxima de vivienda como el número de viviendas por área bruta, medida en ha (Corporación Autónoma Regional de Caldas Corpocaldas, 2010).

Las densidades máximas rurales como “el máximo número de viviendas que se permite construir por unidad de área, medida ésta en ha, determinada en función de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y del uso del suelo recomendado” (Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge [CVS], 2009).

La definición en la cual la densidad máxima para vivienda “para el suelo suburbano y las áreas de parcelación de vivienda campestre es el número máximo de viviendas por unidad de área, medido en ha, para el suelo rural es una (1) vivienda por cada Unidad Agrícola Familiar UAF, determinada en ha por la autoridad competente” (Corporación Autónoma Regional de Nariño, Corponariño, 2011).



a la norma de densidades máximas, siendo estas el instrumento para el logro de tal fin y que su diseño e implementación, por parte de la autoridad ambiental, debe estar en armonía con las competencias municipales y nacional en asuntos de ordenamiento territorial, ambiental y de orden agrario.

El art. 14 de la Ley 388 de 1997, al referirse al contenido mínimo del componente rural de los POT, señala en el numeral 7 que este deberá contener las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

La autoridad ambiental actúa a través de actos administrativos de carácter general que determinan las densidades máximas y estos a su vez se relacionan, metodológica y técnicamente en su etapa de determinación y adopción, con los contenidos de los actos administrativos que establecen la UAF de una determinada área o municipio.

Las CAR están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la Ley 1333 de 2009 del régimen sancionatorio ambiental, artículos 1 y 2.

La autoridad ambiental ejerce la potestad sancionatoria mediante procedimientos sancionatorios y de imposición de medidas preventivas en materia ambiental, por la eventual incursión de infracciones y aplicaría sanción urbanística de comprobarse que el proceso de partición predial incurre en alguna de las causales establecidas en la norma, que responsabilizan al propietario de un daño ambiental.

Este rol de la autoridad ambiental tendría un alcance con procesos asociados a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, que se ven afectados o deteriorados a raíz de un excesivo fraccionamiento. Cabe anotar además que estos procedimientos exigen la intervención oportuna de la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.







3

Marco teórico y conceptual del fraccionamiento predial

Este segmento aborda la problemática del fraccionamiento de la propiedad rural desde una perspectiva teórico-práctica, incorporando contribuciones académicas y estudios sectoriales. El análisis busca fundamentar una definición exhaustiva y operativa de lo que constituye el fraccionamiento antieconómico de predios rurales, con el propósito de facilitar el desarrollo de políticas adecuadas para la gestión efectiva del suelo rural.

3.1. Orientación del modelo territorial en Colombia

La estructura territorial de Colombia, delineada en la Constitución como una “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Constitución Política de Colombia, 1991a) es administrativa y distingue múltiples niveles de gobernanza, incluyendo municipios, departamentos y distritos, pero no asigna poder político a esta descentralización.

La autonomía territorial confiere la facultad de autogestión a través de la promulgación de normativas reglamentarias en el Capítulo 3 del Título XI Del Régimen Municipal (Constitución Política de Colombia, 1991a). Sin embargo, la Constitución establece una regulación



restrictiva que a menudo se asemeja más a un sistema desconcentrado que a uno verdaderamente descentralizado, buscando el bienestar general y la mejora de la calidad de vida (Ley 136 de 1994-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.).

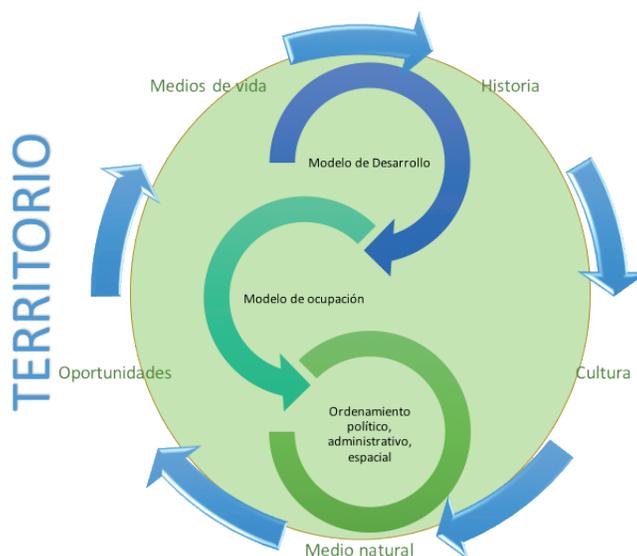
El modelo territorial colombiano comprende hasta seis tipos de entidades territoriales, desde la base, con municipios, distritos y territorios indígenas, seguidos por provincias y departamentos, hasta regiones y la Nación en el nivel superior. La efectividad de este sistema radica en la clara delimitación y coordinación de competencias entre los distintos niveles.

Además, la existencia de áreas metropolitanas y otras figuras administrativas como ZRC, los territorios agroalimentarios, Distritos de Riego y Drenaje, o eventualmente posibles ZDE añade capas a este marco. Las áreas metropolitanas se forman por la confluencia de dos o más municipios y tienen la capacidad de asociarse para funciones administrativas conjuntas, estas territorialidades diversas, aunque no autónomas, contribuyen a un patrón de ocupación territorial progresivo y heterogéneo, especialmente en lo que respecta al desarrollo rural.

3.2. Modelo de ocupación del territorio

El concepto de “modelo” como representación simplificada de la realidad aplicado al ordenamiento territorial es la “expresión sintética del orden territorial, existente, deseado o propuesto, generalmente incluido como enunciado simplificado del diagnóstico o como opción objetivo a procurar en un plan de ordenamiento a cualquier escala” (Gaviria Gutiérrez & Arango Sosa, 2007), siendo parte fundamental del diagnóstico y objetivos de un POT.

Figura 8. Interacción del modelo de ocupación territorial



Fuente: UPRA (2023).



El ordenamiento territorial es una de las bases para el desarrollo (figura 8) implica el uso eficiente de recursos, la provisión de bienes, servicios y la planificación espacial, por tanto, el modelo de ocupación debe responder al modelo de desarrollo del territorio en dos dimensiones del ordenamiento: político-administrativa y físico-espacial (Gaviria Gutiérrez & Arango Sosa, 2007). La primera, establecida por la Constitución de 1991 y la Ley 1454 de 2011 (Ley 1454 de 2011-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.), regula la división territorial y la asignación de recursos y la segunda regida por la Ley 388 de 1997 (Ley 388 de 1997-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.) o “Ley de Ordenamiento Territorial”, aborda el uso racional de los recursos naturales y la distribución espacial de actividades relevantes para el territorio.

El estudio del fraccionamiento antieconómico integra ambas dimensiones del ordenamiento territorial, analizando la ocupación del territorio a través de la disposición de sus elementos, teniendo como objetivo planificar e intervenir en situaciones adversas al desarrollo y calidad de vida, buscando alcanzar objetivos de desarrollo definidos colectivamente.

La dimensión del ordenamiento territorial examina las variables actuales de ocupación del territorio, considerándolo un producto social y resultado de la interacción humana con el espacio geográfico. La historia, cultura, oportunidades del espacio natural y los medios de vida generan diversas formas de ocupación territorial.

La comprensión del modelo territorial actual en Colombia tanto en lo urbano como lo rural, es fundamental para resolver conflictos sociales relacionados con la distribución equitativa de recursos. Los cambios en la localización y actividades humanas afectan ambos escenarios, implicando que el fraccionamiento predial rural puede tener consecuencias en el hábitat rural como urbano.

3.3. La unidad de análisis del fraccionamiento: propiedad rústica/predios

La importancia de reformar la estructura social agraria para evitar la concentración inequitativa de la propiedad rústica y su fraccionamiento antieconómico está concebida en La Ley 160 de 1994, en su art. 1° que reza: “reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico”.

Para analizar el fraccionamiento predial, es fundamental distinguir entre la propiedad urbana y la rural o rústica. La unidad de análisis en este contexto es el predio rural definido como rural a aquel predio “ubicado fuera de los perímetros urbanos: cabecera, corregimientos y otros núcleos aprobados por el Plan de Ordenamiento Territorial” (Resolución 70 de 2011 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s. f.), delimitando el análisis fuera de los perímetros urbanos y con unidad de medida de los predios, esta distinción entre propiedad urbana y rural es clave para delimitar el alcance del análisis del fraccionamiento predial.



Según la Resolución 1055 DE 2012 del IGAC (Resolución 1055 de 2012 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s. f.) define a un predio como “un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad aunque esté atravesado por corrientes de agua pública”.

3.4. Conceptos asociados al fraccionamiento predial

La estructura social agraria está interconectada con factores físicos, culturales y económicos del hábitat rural. La interacción entre la economía de mercado y de subsistencia con prácticas de tenencia de tierra como el minifundio y el latifundio, generan prácticas que influyen de forma directa en fenómenos como el fraccionamiento predial, representados en la figura 9. La coexistencia entre prácticas antieconómicas y modelos de producción familiar, muestran la dinámica entre la producción para la subsistencia y la producción para el mercado.

El latifundio y minifundio, figuras representativas de un sistema inequitativo de distribución, deben ser superados para alcanzar un sistema de propiedad más equitativo que fomente la estabilidad económica y el bienestar progresivo. Hasta el momento la reforma agraria en Colombia ha estado “dirigida a mantener el statu quo del complejo latifundio-minifundio, con concesiones a la mediana propiedad, a través de la canalización de las presiones sobre la tierra hacia las fronteras agrarias” (Fajardo Montaña, 2002).

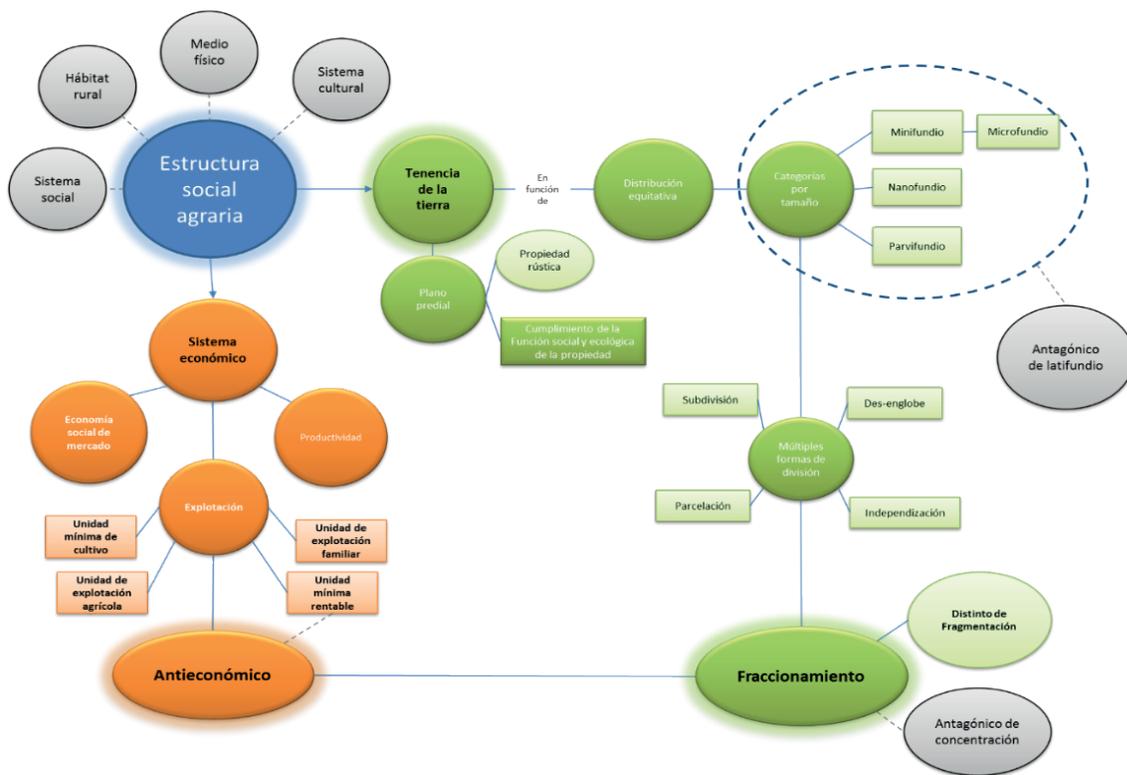
Para ampliar el análisis del fenómeno se debe incorporar la estructura agraria, concebida como:

[...] un sistema de interrelaciones económicas, sociales, culturales y políticas cuyo núcleo está constituido por la propiedad sobre la tierra y sobre los recursos para



utilizarlas, de acuerdo con patrones históricos de economía y organización social [...] la estructura agraria se fundamenta en un sistema de tenencia de tierra, pero solo puede comprenderse y definirse como una suma, inter condicionada, de elementos de ordenación económica, política y social. (García, 1982)

Figura 9. Matriz conceptual del fraccionamiento predial



Fuente: UPRA (2023).

En Colombia “los factores que componen la compleja estructura agraria son múltiples y se encuentran interrelacionados, como para abordarse de forma aislada o unidireccional, apuntando a afectar sólo el factor físico (la propiedad de la tierra)” (Franco Cañas & De los Ríos Carmenado, 2011) desarrollada es una estructura de tenencia unimodal, donde predomina una gran cantidad de propietarios con poca tierra.



3.5. El fraccionamiento a partir de los tamaños prediales

3.5.1. Minifundio

El minifundio, una estructura de propiedad significativa en la agricultura colombiana, se estudia como un complejo problema socioeconómico en América Latina, variando ampliamente entre países debido a que: “la producción es insuficiente y de bajo nivel tecnológico, a causa de la pobreza de los campesinos. Suele ser una forma de explotación familiar, y en ella es común el exceso de la mano de obra” (Cepeda, 1977). Colombia lo aborda específicamente, “los fundos de una extensión superficial igual o menor a tres (3) ha se considerarán para todos los efectos legales, como una especie que no admite división material”. (Ley 135 de 1961-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.).

En México “se reconoce al minifundio como un problema central y se le define por sus resultados, es decir, por su incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de la familia campesina” (Artís Espriu, 1997), esta situación es producto de la tendencia nacional, donde el tamaño promedio de las tierras parceladas por los ejidatarios es de 9,2 ha, aunque más de la mitad de ellos poseen hasta cinco ha, la cual es la extensión máxima para el 91 % de los poseedores. En los minifundios ante una subdivisión, “si la pequeña superficie puede significar una restricción, al añadir el fraccionamiento, la posibilidad de constituir una unidad productiva se puede tornar aún más difícil” (Artís Espriu, 1997), lo que continúa agravando las circunstancias socioeconómicas de los agricultores en siguientes generaciones.

En Colombia, el Incora definió al minifundio como:

[...] un concepto mucho más amplio ya que si bien es cierto que la mayoría de las explotaciones pequeñas menores de 5 ha caen bajo estas condiciones, no es menos cierto que muchas de las explotaciones con áreas mayores, pero con deficiencias físicas, pueden perfectamente clasificarse como minifundistas al no producir el suficiente ingreso familiar. (Fajardo Montaña, 1983)

Generando efectos como “por su reducida extensión, el minifundio no brinda a su propietario la posibilidad de ampliar sus ingresos por medio de la generación de excedentes comercializables” (Velásquez Torres, 2013), generando la necesidad de una reforma que aborde la disparidad entre latifundios subutilizados y minifundios económicamente ineficientes.

A nivel departamental, el minifundio ha tenido efectos como:

Boyacá ha sido el departamento que más lentamente ha crecido en el país [...] la emigración a otras partes de Colombia no se detendrá mientras no haya amplias



oportunidades para la juventud en la industria y otras actividades que surjan dentro de los límites del departamento, y mientras no se logre resolver el problema agrario en su doble aspecto humano y técnico. (Fals-Borda, 1957)

Según Forero Álvarez “la pobreza rural se explica más por la falta de una dotación adecuada de los factores productivos que por la pretendida inviabilidad de los sistemas de producción de los campesinos” (Forero Alvarez, 2002), la insuficiencia de área productiva, obliga que los miembros de la familia realicen actividades por fuera de la producción en su predio, como el jornaleo para completar los ingresos económicos. Esta situación termina relegando la producción al “objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo, o si se prefiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción” (Schejtman, 1982).

3.5.2. Microfundio

El censo de minifundios de 1994 en Colombia mostró la presencia de predios aún más pequeños que las áreas de minifundio, dando origen a la categoría de microfundio. Esta nueva clasificación, definida por los autores del censo como “aquellos predios que tienen una extensión equivalente a media UAF o menos” (Machado Cartagena et al., 1995), se orienta a describir aquellas unidades con menos de media UAF promedio municipal (UAFpm). El concepto de microfundio encapsula la situación socioeconómica de comunidades que residen en estas áreas, caracterizándolas como aquellas con limitadas posibilidades y viabilidad dentro del sector agropecuario y con menores condiciones para competir en los mercados.

La categoría de microfundio se define específicamente por aquellos “predios menores de 3 ha” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi et al., 2012). No obstante, es esencial enfatizar que los análisis sobre la distribución del tamaño de las tierras deben realizarse con base en la UAF determinada por la Ley 160 de 1994.

3.5.3. El fraccionamiento como antagonismo del latifundio

El término *latifundio* es crucial para comprender las dinámicas de tenencia de tierras, especialmente en contraposición a los procesos de división de la tierra. Definido como un fenómeno de monopolización de la propiedad agraria, el latifundio se caracteriza por la posesión de vastas extensiones de tierra, a menudo con grandes áreas improductivas, donde:

“Latifundio” y “hacienda” pueden, a grandes rasgos, considerarse sinónimos, aunque latifundio tiene connotaciones negativas que hacienda no posee (aunque en el uso de campesinos ambos términos pueden ser igual de peyorativos). En Latinoamérica, ser latifundista implica que el terrateniente ha monopolizado enormes ex-





tensiones de tierra y ha dejado que muchas de ellas permanezcan improductivas; ser hacendado indica solamente la posesión de una gran propiedad y es generalmente un indicador de prestigio. (Edelman, 2019)

Esta conceptualización del latifundio es particularmente relevante en el contexto del creciente “acaparamiento de tierras”, un fenómeno que involucra adquisiciones a gran escala para diversos usos, incluyendo agricultura, biocombustibles, minería y turismo. Este acaparamiento puede generar presiones significativas sobre el derecho a acceso a la tierra, la seguridad alimentaria local y otros aspectos socioeconómicos, culturales y ambientales.

3.6. El fraccionamiento desde las formas de división de la tierra

Actualmente, el ámbito de la tenencia de tierras se caracteriza por una diversidad de terminología que a menudo conduce a confusiones, especialmente en lo referente al tamaño y división de las tierras. En Colombia, estos términos se utilizan de manera intercambiable en diversos contextos, incluyendo los judiciales, legales, sociales y económicos.

Es importante diferenciar algunos términos comúnmente utilizados que, aunque similares, no son idénticos. Un ejemplo claro es la tendencia a confundir el “fraccionamiento” con conceptos como “subdivisión” o “fragmentación”. Desde una perspectiva técnica el análisis se enfocará en aclarar estas diferencias y en identificar aquellos términos que son más relevantes para una comprensión detallada y correcta de la estructura y dinámica de la propiedad de la tierra.

3.6.1. Subdivisión

La subdivisión predial rural se destaca como un factor relevante que genera cambios en el paisaje y en el ordenamiento del territorio rural. Esta subdivisión se refiere a la división de una propiedad en parcelas, predios o lotes más pequeños, un proceso generalmente vinculado a la herencia de tierras, pero también influenciado por factores económicos y sociales. Se ha entendido “La ruralidad es un espacio dinámico, en el cual encontramos diferentes procesos tanto socioeconómicos como políticos, ocurriendo de forma compleja y muchas veces en contraposición. Algunos de estos procesos posibles de observar en nuestro país en los últimos años, son la adopción de nuevas tecnologías en pos del desarrollo, la expansión de la urbe en sitios rurales colindantes o fronteras periurbanas” (Delgado Retamal, 2010) que están en continua expansión y generan cambios en el paisaje.

La subdivisión predial es interpretada de diversas maneras, entre ellas la subdivisión en parcelaciones donde “la parcelación como la división de parcelas grandes en parcelas más pequeñas, lo que resulta en un mayor número de propietarios con el tiempo” (McElroy et al., 2006; traducción propia), finalmente se toma en lo “correspondiente a la división de una



propiedad en parcelas o lotes, ya sea de uso agrícola, ganadero o forestal” (Delgado Retamal, 2010). Por su parte, el MinAmbiente define la subdivisión como “dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el POT y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo” (Decreto 1469 de 2010-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.).

La subdivisión de la propiedad rural en Colombia se ha convertido en un problema urgente, requiriendo análisis y gestión a nivel local, especialmente a través de la autorización de licencias, al definir la subdivisión rural como un tipo de licencia legal, se deben considerar las implicaciones administrativas del proceso de división de un terreno en lotes más pequeños.

Las causas de la subdivisión comúnmente incluyen la herencia, “los predios se dividen por igual entre los herederos, convirtiéndose así la fragmentación en un proceso en curso” (Delgado Retamal, 2010). Otros factores incluyen la implementación de reformas agrarias, el aumento de arrendamientos agropecuarios, el crecimiento poblacional y los procesos de urbanización y suburbanización, donde “al estabilizarse el crecimiento de la población, el número de predios y parcelas no ha aumentado tan rápidamente bajo la influencia de otros factores” (Delgado Retamal, 2010).

3.6.2. Desenglobe

El término *desenglobe*, aunque no esté formalmente definido, es ampliamente utilizado en el ámbito legal y catastral para referirse al proceso de dividir un predio en dos o más partes, otorgando a cada una independencia catastral.

Desde una perspectiva técnica del catastro, el desenglobe se considera como un proceso de subdivisión de un predio, conocido también como mutación de segunda clase. Según las vigentes normas, estas mutaciones se definen como “las que ocurren en los linderos de los predios o por agregación o segregación con o sin cambio de propietario, poseedor u ocupante, incluyendo aquellos predios que están bajo el régimen de propiedad horizontal” (Resolución 1149 de 2021 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s. f.). Tener un registro preciso de este proceso es fundamental en la gestión del suelo rural, ya que la subdivisión predial afecta directamente la configuración y el uso de los predios, con implicaciones significativas tanto en el mercado de tierras rurales como en el desarrollo territorial en general y en el desarrollo territorial.

3.6.3. Fragmentación

La fragmentación en el contexto de la propiedad rural se refiere a la subdivisión de un predio en múltiples parcelas, generalmente acompañada de un cambio de propietario. Algunos autores la definen la fragmentación como “la subdivisión de la propiedad agrícola en unidades de tamaño demasiado pequeño para una explotación racional; y excesiva la separación y dispersión de las parcelas que forman parte de una única explotación” (Burton & King,





1981) [traducción propia], otros autores la toman como “la explotación de parcelas separadas en lugar de una finca consolidada” (Fals-Borda, 1957). Esta fragmentación tiene consecuencias negativas en la agricultura, lo cual puede reducir las ganancias anuales, generar dificultad para mecanizar las fincas debido a su tamaño reducido y la pérdida de tiempo y energía en el traslado de maquinaria y animales entre lotes.

Fals Borda señala que la fragmentación está vinculada a patrones de poblamiento, especialmente en municipios con alta densidad demográfica. Este fenómeno ha llevado al abandono de lotes lejanos y a la creación de poblaciones ambulantes que se mueven según las necesidades laborales agrícolas.

Entre los factores identificados que contribuyen a la fragmentación se encuentran la tenencia absoluta de la tierra, transacciones de propiedades separadas, herencias subdivididas, el régimen de sucesiones igualitarias y factores psicológicos, incluyendo el deseo de poseer tierras en diferentes altitudes que se refleja en la inversión sobre pequeños lotes.

Se argumenta que la fragmentación es resultado de un sistema desequilibrado donde pocos tienen mucha tierra y muchos tienen poca (García, 1967). En economías minifundistas, la fragmentación sirve como método para acceder a tierras de diversa calidad y posibilidades de cultivo, factores humanos como la herencia y la utilización de la tierra como recurso en tiempos de crisis, donde los campesinos se ven forzados a vender parcelas para cubrir necesidades urgentes, también han fomentado la atomización de los predios.

Las causas de la fragmentación se podrían complementar con:

Varios estudios han examinado la fragmentación de la tierra en diferentes países y regiones. Las causas de la fragmentación de parcelas enumeradas en la literatura se pueden dividir en dos categorías amplias. El primero consideraba la fragmentación como resultado de factores exógenos o llamados del lado de la oferta. Aparte de la restricción natural, otros factores incluyen (1) sistema de herencia parcial o presión poblacional; (2) imperfecciones significativas en el mercado de tierras; y (3) el colapso del sistema de propiedad común bajo la presión del crecimiento demográfico. Es lógico argumentar que la herencia parcial conduce a la fragmentación de la tierra cuando tierras de calidad similar son divididas equitativamente entre los herederos. Mientras que la fragmentación de la tierra en el caso de los incentivos existentes para la consolidación fue explicada por muchos autores como una imperfección del mercado de tierras. Algunos investigadores estudiaron el colapso de los sistemas de propiedad común en algunos países africanos debido a la presión del crecimiento demográfico. (Kalantari & Abdollahza, 2008)



3.7. Propuesta conceptual UPRA del fraccionamiento antieconómico

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha desarrollado una propuesta conceptual sobre el Fraccionamiento Antieconómico en la propiedad rural. Este concepto se refiere a la división de *predios rurales agropecuarios* en áreas menores a la UAF o a la extensión mínima estipulada por la legislación agraria, dicho fraccionamiento conduce al *incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural* en dos dimensiones principales:

a) **Intrapredial**, cuando los recursos disponibles son aprovechados hasta su límite durante el proceso productivo y aun así se ven afectadas las condiciones socioeconómicas al no remunerar a precios de mercado su trabajo ni generar excedentes capitalizables, independientemente del tipo de productor y del nivel de formalidad en la tenencia de la tierra,

b) **Extrapredial**, cuando no existe un acceso, distribución ordenada y sostenible de los recursos, lo cual impacta la racionalidad del uso del suelo rural ocasionando un deterioro de las condiciones de vida de la población, afectando la capacidad productiva de los territorios y la presencia institucional para proveer infraestructura, capacitación y servicios, lo cual limita el desarrollo integral del territorio rural agropecuario.

3.7.1. Otros conceptos que sustentan la propuesta

La propuesta realizada está sustentada en una serie de conceptos “adyacentes”, los cuales contribuyen a aclarar las nociones. Identificar estos conceptos permite tener una mayor claridad para plantear el concepto de fraccionamiento antieconómico, es necesario mencionar que la mayoría de ellos ya han sido trabajados por la UPRA en las diferentes publicaciones que la entidad ha realizado.

3.7.1.1. Desarrollo territorial agropecuario

El concepto de desarrollo territorial agropecuario abarca las condiciones de vida de las comunidades en zonas rurales, centradas en actividades agropecuarias. Este enfoque integra aspectos fundamentales como la mejora en el acceso, tenencia, distribución y uso productivo de la tierra, así como la seguridad, la movilidad espacial y la sostenibilidad de los medios de vida de estas comunidades. Una exploración detallada y ampliada de estos conceptos se incorpora en el documento “La gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): enfoque desde la perspectiva constitucional” (Ramírez Hernández, 2016)





3.7.1.2. Función social de la propiedad

La función social de la propiedad es un principio que obliga a los propietarios a utilizar sus bienes rurales de manera que, además de satisfacer sus intereses individuales, contribuyan al cumplimiento de objetivos colectivos establecidos por la constitución. Esto implica un uso, disfrute y disposición del bien que a menudo requiere la intervención del Estado, restringiendo o condicionando ciertas facultades del propietario. Una exploración más profunda de este concepto y sus implicaciones en el contexto del ordenamiento social de la propiedad se incorpora en el documento “Regularización de la Propiedad Rural y el Acceso a Tierras” de Neva Díaz & Prada Muñoz (2020).

3.7.1.3. Tenencia de la tierra

Internacionalmente está definida como:

Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, s. f.)

Una exploración más profunda de este concepto y sus implicaciones en el contexto del ordenamiento social de la propiedad se incorpora en el documento “Regularización de la Propiedad Rural y el Acceso a Tierras” de Neva Díaz & Prada Muñoz (2020).

3.7.1.4. Función ecológica de la propiedad

La Constitución colombiana de 1991 introduce el concepto de función ecológica de la propiedad en su art. 58, que afirma: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica” (Asamblea Nacional Constituyente, s. f.). Esta disposición amplía la perspectiva del predio, otorgándole no solo una función social sino también ecológica. El objetivo es integrar consideraciones biofísicas y ecológicas en la gestión de la propiedad, para garantizar tanto el disfrute individual como colectivo de la naturaleza.

Esto implica respetar restricciones en el uso y explotación de los recursos naturales, asegurando un ambiente sano para todos. Además, existe una obligación estatal como ciudadana de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, con facultades estatales para



prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y promover su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución.

Según la Constitución, el aprovechamiento de los recursos no debe causar perjuicios a la salud individual o social, ni generar daños que comprometan la diversidad y la integridad del medio ambiente. La función ecológica de la propiedad se convierte así en un aspecto crucial en el análisis del derecho constitucional de la propiedad, la Corte Constitucional ha trabajado en armonizar este principio con otros valores, derechos, deberes y bienes constitucionales.

En consecuencia, la inclusión de la función ecológica en la Constitución responde a la necesidad de enfrentar el uso indiscriminado de bienes y derechos particulares que van en contra de la preservación del medio ambiente, considerado un derecho y bien colectivo, cuya protección es responsabilidad de toda la sociedad. Este concepto la UPRA lo incorpora en los documentos “La gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): enfoque desde la perspectiva constitucional” (Ramírez Hernández, 2016) y “UAF en el Ordenamiento Jurídico Colombiano” (Ocampo Martínez et al., 2017).

3.7.1.5. Unidad agrícola familiar (UAF)

Definida en el Art. 38 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. (Ley 160 de 1994, s. f.)

La UAF ha sido desarrollada por la UPRA en los documentos “Unidad Agrícola Familiar en el Ordenamiento Jurídico Colombiano” (Ocampo Martínez et al., 2017), “Análisis de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia: Propuesta Metodológica” (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2016), entre otros documentos alineados a la función misional de la entidad.

3.7.1.6. Territorio rural agropecuario

Un territorio rural se caracteriza por concentrar actividades económicas predominantemente agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas (continentales como marítimas) y pesqueras (también continentales y marítimas), todas ellas desarrolladas fuera del perímetro urbano y de las zonas de expansión urbana. Este concepto, esencial para comprender la dinámica y gestión de las áreas rurales, incorporado por la entidad en los documentos “La gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): enfoque desde la perspectiva constitucional” (Ramírez Hernández, 2016) y “Definición de Modelo Territorial” (Massiris Cabeza, 2018), proporcionando una visión integral desde una perspectiva constitucional sobre la administración y uso de los territorios rurales.



3.8. El fraccionamiento antieconómico como fenómeno

Teniendo como referentes de partida la Ley 135 de 1961 en el contexto de una distribución ordenada y racional de la estructura social agraria y la Ley 160 de 1994, que apunta a evitar o corregir las desigualdades en la distribución de la propiedad. Esta ley no solo aborda el fraccionamiento antieconómico, sino también la concentración inequitativa de la propiedad rural.

Desde esta perspectiva, el fraccionamiento antieconómico se considera un fenómeno intrínseco a la vida social rural. Por otro lado, la concentración inequitativa se interpreta como un fenómeno distributivo opuesto; donde ambos fenómenos, aunque contrarios, se integran en un análisis agregado y conforman indicadores clave para evaluar la distribución de la tierra.

La diferenciación entre el problema de la distribución, del valor y el precio de la tierra es crucial para entender el fraccionamiento, donde:

Tugan-Baranovsky formuló la teoría social de la distribución en la que afirma que el comprador y vendedor no se encuentran en el mercado de factores productivos en términos de igualdad y que las relaciones entre ellos se hallan condicionadas por cierto número de factores no económicos, situación que no existe en el mercado de bienes terminados, de esta manera diferencia entre el problema de la distribución, del valor y el precio. (M. Á. Castro, 2007)

El fraccionamiento es entendido como un hecho social, influenciado por factores políticos más que económicos, a pesar de su denominación “antieconómico”. Este fenómeno no se limita a la intervención estatal directa en la economía, sino que profundiza en la gestión del mercado como mecanismo principal para la asignación eficiente de recursos, buscando corregir posibles fallas. Se configura, así como un modelo no solo económico, sino también socioeconómico, integrando la libertad de mercado con principios de justicia social.

Desde un enfoque filosófico, Husserl (1992) señala que un fenómeno esencialmente es una “conciencia de” o “aparición de” (Bolio, 2012). Por otro lado, se analiza el fraccionamiento tanto como un fenómeno físico de origen económico, social, político y cultural, que en paralelo “se clasifican como amenazas, es importante destacar que toda amenaza es construida socialmente” (Lavell, 1996).

El fenómeno de fraccionamiento antieconómico debe ser analizado desde múltiples enfoques que deben ser interrelacionados como el geográfico-espacial (físico), social, funcional o personal, entre otros, para entender el modelo de desarrollo y transformación de la sociedad. Esto implica no solo observar el impacto físico del fenómeno, sino también comprender cómo las personas perciben y categorizan su contexto social, sus pensamientos y criterios, aunque se tengan limitaciones en alcanzar una comprensión integral de dicho fenómeno.



3.9. Aspectos económicos relacionados con el fraccionamiento

3.9.1. Economía social de mercado

La economía social de mercado en Colombia, impulsada en la Constitución de 1991, representa una amalgama entre liberalismo económico y planificación estatal, destacando la interconexión vital entre economía, territorio y desarrollo, bajo el principio de estado social de derecho. Este modelo económico aboga por una intervención estatal enfocada en mitigar la pobreza y las desigualdades sociales, manteniendo una orientación liberal que privilegia al mercado como regulador clave de la sociedad, que:

[...] “aunque la Constitución de 1991 no haya reconocido de manera manifiesta un sistema económico en particular como una de las herramientas para la realización de los fines del Estado, es evidente que el constituyente tácitamente prescribió la aplicación de un modelo de Economía Social de Mercado. (López Díaz, 2017)

Lo anterior lo enmarca como un sistema económico que busca equilibrar la libre iniciativa y el progreso social sobre la base de una economía de mercado competitiva. Este modelo no se limita a la intervención del Estado en la economía, sino que profundiza en la gestión de los mercados como el mecanismo más eficaz para la asignación de recursos, apuntando a corregir posibles fallos del mercado. Configurando no solo como un modelo económico, sino también socioeconómico, integrando la libertad de mercado con la justicia social.

La libertad económica se refiere a la ausencia de restricciones que impacten las ventajas del sistema de mercado, mientras que la justicia social se enfoca en garantizar igualdad de oportunidades económicas para todos los miembros de la sociedad.

Este modelo combina aspectos liberales relacionados con la propiedad privada y la libre competencia, con elementos sociales que posicionan al Estado como director de la economía, limitando la acción de los agentes económicos a las exigencias del bien común. En este marco, el Estado asume un papel activo en la gestión de los recursos naturales, el uso del suelo, y en la producción y distribución de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fomentar una distribución equitativa de los recursos.

Hay una importante relación entre los conceptos de economía, territorio y desarrollo, la cual establece que el desarrollo solo será viable “en la medida en que se articulen las diferentes formas de hacer economía, que se manifiestan de maneras diversas según los factores históricos, sociales, culturales y políticos que influyen en la conformación de un territorio” (Gudiño et al., 2015).



3.9.2. Análisis económico de los derechos de propiedad

El análisis económico desde el derecho se centra en estudiar la influencia de la normativa jurídica en el funcionamiento de los mercados, enfocándose en cómo las leyes afectan las decisiones y conductas de los agentes económicos, impactando en precios y cantidades, a partir de:

El análisis positivo busca explicar el efecto de las normas jurídicas sobre los distintos mercados y en ciertas circunstancias produce además teorías que pretenden encontrar causas económicas en la adopción de ciertas normas por parte de las distintas sociedades. El análisis normativo, en cambio, sirve para brindar prescripciones respecto de cuáles normas jurídicas son más adecuadas en una situación o en otra, según cuál sea el objetivo buscado por el legislador. (Coloma, 1999)

Esta disciplina se desglosa en dos vertientes: una positiva, que se dedica a explicar los efectos de las normas jurídicas en los mercados, ocasionalmente indaga en las razones económicas detrás de la adopción de ciertas normativas por las sociedades y otra normativa, que proporciona recomendaciones sobre qué leyes serían más apropiadas según los objetivos legislativos.

En el contexto colombiano, la propiedad es interpretada desde una perspectiva funcionalista, orientada a contribuir al desarrollo económico. “podemos señalar que los derechos básicos de propiedad consisten, en primer término, en la facultad de usar y explotar un bien, y al mismo tiempo, de impedir a otros el uso y explotación de ese mismo bien, lo cual en Economía se denomina “exclusión” (Velasco Pérez, 2011), esta visión enfatiza que los derechos de propiedad no solo otorgan al titular la capacidad de usar y explotar un bien, sino que también protegen estos derechos, excluyendo a terceros de su uso y asignando la responsabilidad por los efectos que dicha explotación pueda tener.

Una definición clara y precisa de los derechos de propiedad es esencial para el desarrollo de mercados eficientes, particularmente en el ámbito del mercado de tierras, esta claridad en los derechos de propiedad incentiva a los agentes económicos a invertir en tierra y promueve un manejo sostenible de los recursos. Por consiguiente, la definición adecuada de los derechos de propiedad garantiza el desarrollo de los mercados —en este caso el mercado de tierras— y mejora la eficiencia de su uso como factor productivo, generando un impacto significativo en la eficiencia y efectividad del sistema económico en su conjunto, alineando los intereses individuales con los objetivos de desarrollo económico y sostenibilidad ambiental.

3.9.3. Economías de escala

En el contexto de la competitividad territorial, entendida no solo desde la perspectiva económica clásica, sino también incorporando consideraciones medioambientales, sociales y



culturales, donde “profundizar nuestra comprensión del concepto de competitividad sostenible como motor clave de la prosperidad sostenible y de las complejas relaciones entre los determinantes del crecimiento económico a largo plazo y la sostenibilidad social y ambiental” (Schwab & Sala-i-Martín, 2012; traducción propia). Se observa que los territorios competitivos deben ser capaces de enfrentar la competencia del mercado y al mismo tiempo garantizar su viabilidad en todas estas dimensiones

En el contexto de la economía agrícola colombiana, los factores productivos —tierra, trabajo y capital (Sinning Durán et al., s. f.)— se analizan desde una perspectiva clásica. Específicamente, el fenómeno de fraccionamiento de la tierra emerge como un elemento crítico, limitando la capacidad productiva y la rentabilidad de las parcelas agrícolas. La mano de obra es aportada por los agricultores, mientras que el capital se introduce a través de los bienes propios, donaciones o financiación en el mercado, esto subraya que la dimensión y la gestión eficiente del factor tierra son fundamentales para maximizar la productividad y la rentabilidad del sector agrario en economías de escala.

Desde la perspectiva económica:

El concepto de economías de escala se remonta a Adam Smith y es un concepto técnico que nos dice qué sucede con la producción si aumentamos los insumos. Si duplicamos nuestros insumos y nuestra producción se duplica, más del doble o menos del doble, entonces tenemos rendimientos de escala (RTS) constantes, crecientes o decrecientes, respectivamente. Las economías de escala se consideran una medida local, lo que significa que los RTS pueden diferir para diferentes partes de la función de producción. Por tanto, una medida de economías de escala proporciona una buena descripción de las propiedades locales de la función de producción. Además, las economías de escala son una herramienta útil para encontrar la “escala óptima” (es decir, $RTS = 1$). Se puede encontrar un tratamiento exhaustivo de la elasticidad de escala y los rendimientos de escala. (Ray et al., 2022) [traducción propia]

Como consecuencia en las economías de escala se presenta “la marginación de los pequeños agricultores cuando el precio de la tierra aumenta” (Dirven, 2011), donde los campesinos con áreas del tamaño de minifundio o inferiores no pueden ampliar sus fincas debido a los precios del factor, situación que es aún más grave en Latinoamérica debido a que “los rendimientos promedio por hectárea tienden a ser inferiores en los predios de menor tamaño” (Dirven, 2011), lo que mantiene la tendencia del fenómeno del fraccionamiento de la tierra. Estos predios, debido a su pequeña escala, enfrentan ineficiencias y una menor productividad marginal de sus factores en comparación con predios más extensos.

La pequeña escala genera que “los pequeños productores agrícolas prefieren trabajar de modo individual y no en asociación, se enfoca a cubrir los pequeños mercados locales, sin la posibilidad de alcanzar los beneficios de la economía de escala en el volumen de su producción” (Ferrando Perea, 2015).





Las economías de escala se relacionan comúnmente con grandes extensiones de tierra, donde los costos fijos, como la maquinaria, representan un porcentaje significativo del total de los costos de producción. Sin embargo, la gran extensión de tierra donde “generalmente las economías de escala no implican una disminución permanente del costo por hectárea sino que a partir de determinada superficie cobra forma un movimiento inverso del costo por hectárea, es decir comienzan a operar las deseconomías de escala” (Basualdo, 2010), genera la fragmentación de la propiedad en parcelas arrendadas o cedidas para ser explotadas debido a que “es conviene ceder tierras porque la rentabilidad total (la resultante de trabajar su propia tierra más los ingresos por arrendar el resto) supera la percibida por trabajar el mismo toda su extensión” (Basualdo, 2010).

3.10. La influencia del fraccionamiento sobre la identidad cultural y el medio ambiente

3.10.1. Perspectiva cultural del fraccionamiento

La dimensión cultural que ofrece una perspectiva integral sobre la interacción inextricable entre la sociedad y la naturaleza permite examinar las repercusiones y los paisajes culturales modelados en las áreas rurales por el fraccionamiento, con especial énfasis en el contexto campesino, clave en la actual estructura de los minifundios en Colombia. La comprensión de la identidad territorial, que emerge de la interacción cotidiana de los habitantes con su entorno y que es influenciada por factores internos como externos, se muestra como esencial.

En la relación campesino territorio:

Se destacan factores importantes como lo es el elemento social y colectivo, así como también un elemento material, llamado territorio en el que se desplazan los individuos o la población que conforma la sociedad. Con esto se agrega la dinámica, en donde el individuo y el espacio se funden para generar el fenómeno de la identidad. (Ramírez Huenten, 2016)

Esta identidad se forja y reformula continuamente a través de la interacción y apropiación colectiva, así como del vínculo con el espacio físico, en este caso, el territorio.

La historia socialmente compartida, permite a los individuos establecer su propia identidad en contraste con otros, develando el Sujeto Colectivo que “es el resultado de un proceso histórico, en el que una serie de relaciones (materiales y simbólicas) son dispuestas en función de una identificación mediada por sistemas de valores, prácticas (políticas y productivas), creencias, tradiciones, territorios e identidades compartidas” (Becerra Becerra et al., 2015). Este fenómeno se comprende a través de un proceso histórico que integra y refleja un conjunto de relaciones tanto materiales como simbólicas, manifestando un sistema de valores,



prácticas, creencias, tradiciones y cosmovisiones que son inherentes a un territorio común, contribuyendo así a la formación de una identidad colectiva distintiva en el contexto rural.

La identidad campesina, basada en la estrecha relación con la tierra y su significado vital, se enmarca en dos niveles, el “nivel simbólico, en tanto que se genera un vínculo sentimental (si se quiere amoroso o poético); y a nivel racional instrumental, que se manifiesta en la permanencia de sus productos y competitividad en el mercado agroalimentario del país” (Alba Maldonado, 2015). El fraccionamiento de tierras, como elemento disruptivo, altera esta identidad al afectar las dinámicas de poder territorial, restringiendo el acceso al factor esencial y transformando prácticas culturales.

3.10.2. Perspectiva ambiental del fraccionamiento

Al analizar el fraccionamiento predial desde una perspectiva ambiental, es crucial considerar las complejas interacciones entre humanidad y naturaleza. Esta aproximación, abarca un enfoque analítico científico y otro holístico (Carrizosa, 2003), siendo este último esencial para entender las dinámicas socioambientales afectadas por el fraccionamiento.

El fraccionamiento, como extremo de la distribución de la tierra, conlleva a una distribución desigual de los recursos naturales entre las comunidades rurales. Esto resulta en patrones sociales y espaciales inequitativos en “que se distribuye el acceso a los beneficios que se obtienen de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de vida” (Mejía & Rengifo, s. f.).

Esta distribución desigual impacta la gobernanza ambiental nacional y local:

[...] donde las poblaciones autóctonas y campesinas se relacionen con nuevos actores —organizaciones de la sociedad civil, actores de los gobiernos estatales y municipios, organizaciones privadas nacionales e internacionales— que les permitan participar en la toma de decisiones para la construcción de un proyecto de desarrollo sustentable que garantice un uso sostenible y equitativo de los recursos naturales. (F. de Castro & Martínez Alíer, 2015)

Como consecuencia genera un incremento de los conflictos ambientales y afecta su resiliencia.

Además, el fraccionamiento intensifica el uso de los recursos naturales, debido a la búsqueda por maximizar el uso del factor productivo tierra, donde el “uso de tecnologías inadecuadas, que conducen a la degradación del recurso natural, al empobrecimiento y contaminación de suelos y fuentes de agua, a la pérdida de biodiversidad, lo cual constituye una amenaza a la producción perdurable” (Santacoloma Varón, 2015) llevando a la degradación ambiental, deforestación, erosión, desecación de acuíferos y otros desequilibrios ecológicos. Esta situación también pone en riesgo el acceso y la calidad de recursos vitales como el agua, afectando la salud de las comunidades y la biodiversidad.







4

Diagnóstico del fraccionamiento antieconómico en Colombia

Algunas cifras y hechos de interés sobre la evolución del fenómeno del fraccionamiento en el país son las siguientes:

- En la década de los setenta se presentó un crecimiento en el número de predios y de la superficie global afectada; esta explosión, según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica indica que el fraccionamiento estuvo concentrado en los predios con tamaños menores a las 200 ha, especialmente en los predios de 0 a 1 y de 20 a 100 ha. Igualmente señala que “se observa una reducción en el número de predios mayores de 500 ha, y casi estancamiento de su área conjunta” (Londoño et al., 2016). Desde entonces, se observó un auge de las propiedades medianas y pequeñas.
- Hacia el 2009 se presentó una moderación en la distribución desigual de la tierra, influenciada por la reforma agraria de los años noventa, efectos de la adjudicación de baldíos y por factores como “[...] la subdivisión de predios por partición de herencias, o por disolución de sociedades familiares o comerciales, o el desenglobe de predios poseídos en común [...]” (Londoño et al., 2016).
- La extinción de dominio debido a la falta de explotación contribuyó al fraccionamiento, llevando a la subdivisión de grandes terrenos y venta de tierras menos productivas.
- Por otra parte, si el 75,14 % (113.272) de los 150.744 bienes baldíos adjudicados en vigencia de la Ley 160 de 1994 y registrados ante la SNR a 2014, fueron enajenados



después de su adjudicación, como consta en las Estadísticas de la SNR (2014); es muy probable que este universo de transacciones incorpore un alto volumen de enajenaciones parciales, es decir, fraccionamientos prediales.

- La UPRA en sus ejercicios de aproximación y estimación a lo que acontece con la distribución de la tierra en Colombia ha encontrado que más del 80 % de los predios rurales privados del país se encuentra por debajo de la UAF determinada por la autoridad agraria vigente.
- Otra estimación algo más alarmante, pero en el mismo sentido, es la que indicó que el 90,8 % de los baldíos adjudicados tienen menos de una UAF, que corresponden a excepciones de la ley 160 de 1994, como afirmó la Evaluación de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos (López et al., 2015).
- El mismo documento resalta que más 1/3 de los predios baldíos corresponden a casa lotes (39,2 %), con una extensión que, en promedio, es de 576 metros cuadrados. Están ubicados en los centros poblados, inspecciones de policía y caseríos del área rural. Si la mayoría de los predios adjudicados tienen menos de una UAF, no es posible lograr avances significativos ni en equidad, ni en la productividad, esto tiene un impacto negativo en las condiciones de vida de los hogares. El ingreso de los adjudicatarios no llega a los 2 SMLMV, que fue el parámetro definido por la Ley 160 de 1994.
- Monitorear el fraccionamiento rural se convierte en una tarea difícil debido a la informalidad e inseguridad en la tenencia de la tierra. De acuerdo con el índice municipal de formalidad estimado por la UPRA en 2019:
 - 175 municipios tienen un grado de formalidad entre el 75 y el 100 %.
 - 497 municipios alcanzan entre el 50 y el 75 % de formalidad.
 - 79 municipios registran un grado de informalidad entre el 0 y el 25 %.
 - 20 municipios dado su deficiente información catastral y registral se registraron como “Sin Información”.
- La dinámica de transformación y/o tránsito de los terrenos tradicionalmente productivos (explotación agropecuaria) a lo estrictamente habitacional, es una señal que podría asociarse a un proceso de reducción de los tamaños prediales (sin desconocer otras causas, claro está). Se citan dos fuentes de información oficial que lo exponen:
 - En total, el 43,8 % explota el predio actualmente y el 42,1 % solo lo utiliza para vivir allí (López et al., 2015).
 - Los productores residentes⁴⁶ en el área rural dispersa censada corresponden al 26,9 % (CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014).

⁴⁶ Productor residente es aquel que siendo productor vive de manera permanente en la UPA. Productor es la persona natural o jurídica que dirige la UPA y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, la cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de los productos agropecuarios.



4.1. Árbol de problemas del fraccionamiento antieconómico

A continuación, se detalla esta problemática y sus causas. Para ello, el equipo de trabajo, como resultado de diversas sesiones de trabajo con herramientas investigativas de lluvia de ideas y árbol de problemas, elaboró un esquema de causas-problema central y efectos asociados al fraccionamiento antieconómico desde una óptica interdisciplinar, el cual se puede encontrar en el Anexo 1 de este documento.

Como se observa en la ilustración anexa, el problema central fue descrito como: “Excesivo Fraccionamiento Antieconómico de la tierra rural con uso agropecuario a nivel nacional”, a partir del cual en el siguiente numeral se describen las causas asociadas a este fenómeno desde una óptica multidisciplinar.

4.2. Análisis de las causas del fraccionamiento antieconómico

4.2.1. Causas territoriales

a. Decisiones administrativas territoriales priorizan usos diferentes a los agropecuarios (POT), desconociendo la vocación y reduciendo los controles al fraccionamiento predial rural

Las decisiones administrativas territoriales son aquellas tomadas por autoridades municipales, incluyendo alcaldes y concejos, relacionadas con la formulación y ajuste de herramientas de Ordenamiento Territorial como POT, Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) o Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT).

El uso del suelo agropecuario es parte de la planificación local, puede estar influenciado por intereses económicos y políticos, relegando en segundo lugar la vocación del territorio y sus necesidades. El POT zonifica el uso del suelo, tanto para actividades agropecuarias, como para todo tipo de actividades posibles, lo que demanda un ejercicio responsable de las autoridades administrativas.

En Colombia, se tiene una heterogeneidad y características particulares de los territorios, por lo que se podría tener una gran cantidad de estilos de POT, entonces, la priorización de demandas a cubrir, las categorías de uso que se decide aplicar, los objetivos de desarrollo y el sometimiento de las decisiones a la vocación de uso, son igualmente heterogéneos.





Como en su momento lo exaltó la Corte Constitucional, el “ordenamiento territorial de los municipios no pueden ser desarrollados sin tener en cuenta las disposiciones superiores que garantizan el acceso de los trabajadores rurales a la tierra y facilitan el desarrollo agro-económico del país” (Corte Constitucional & Vargas, 2002).

Esta causa es de carácter técnico-administrativo y podría derivar en conflictos en el nivel territorial como subutilización y sobreutilización del suelo y llevarlo a condiciones de insostenibilidad en el desarrollo de las actividades rurales y urbanas, problemáticas asociadas a la distribución inequitativa del suelo, como es el caso del Fraccionamiento Antieconómico.

b. Interpretaciones legales contradictorias sobre la UAF en el ordenamiento y planificación del territorio rural: Desafíos en la aplicación de medidas ante la división de tierras

La UAF establecida en el art. 38 de la Ley 160 de 1994, buscaba la realización de objetivos y de postulados constitucionales, relacionados con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios en art. 64 (Artículo 64 Constitución Política de Colombia, s. f.). La especial protección de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales prevista en el art. 65 de la Carta Constitucional, la especial protección constitucional al campo y al trabajador rural es reconocido por la Corte Constitucional, en la sentencia C-644 de 2012 (C-644-12 Corte Constitucional de Colombia, s. f.).

La UAF el instrumento por excelencia para fomentar la adecuada explotación agropecuaria, orientar la dotación de tierras a campesinos de escasos recursos, acercar la producción rural a parámetros de aptitud, elevar el nivel de vida de la población campesina, prevenir los fenómenos de concentración inequitativa y fraccionamiento antieconómico predial rural, que hace necesario que su interpretación y alcance sean inequívocos y únicos a la hora de tomar decisiones en programas e instrumentos en donde la UAF se emplea.

c. Deficiencia o inaccesibilidad a fuentes de información de tenencia de la tierra a nivel local o regional para el ejercicio de las competencias territoriales frente al fraccionamiento

En la actualidad las entidades territoriales no cuentan con una herramienta integral de apoyo para la toma de decisiones en cuanto a la distribución de la tierra rural.

Existe información que se entrega periódicamente a los municipios por parte de entidades del nivel nacional principalmente, como producto de sus procesos, su accesibilidad muchas veces está enmarcada dentro de convenios interadministrativos de constante renovación. Las entidades municipales, en su mayoría, no cuentan con un sistema de información geográfica que integre, gestione, analice y posibilite el análisis espacial de la información cartográfica suministrada por el nivel nacional y demás insumos que reciben de la UPRA, IGAC u otros organismos. Así mismo, no se cuentan con herramientas y personal que ayuden en las labores de reconocimiento predial y respaldan sus decisiones.



La ausencia de un sistema de planeación del desarrollo territorial, que comparta información de la administración pública, con mecanismos de interacción de los datos estadísticos y geográficos de cada municipio, dificulta la identificación, conocimiento y divulgación de fenómenos y comportamientos espaciotemporales.

La falta de centralización, administración de información, en ocasiones también influye en alto grado los cambios en los datos al finalizar las administraciones cada cuatro años a nivel local, en el cual los procesos de empalme no siempre son responsables, transparentes y completos, pese a ser un proceso formal y regulado.

d. La formación del territorio proviene de procesos históricos de división de tierras

Para dar mayor profundidad a los alcances y análisis de esta causa, se debe remitir al contexto histórico del presente documento, el cual se encuentra en el capítulo “Antecedentes históricos y constitucionales”.

e. El desconocimiento o la falta de definición de una unidad clara de planificación del territorio rural agropecuario limita la capacidad de actuación del nivel territorial (UPR, DRC, ZRC)

A través del marco normativo en el Ordenamiento productivo se puede encontrar que la principal norma que pone la pauta, es la Ley 388 de 1997; donde faculta a los municipios





para que regulen el uso del suelo y su ordenamiento por medio de los POT. El Decreto 3600 de 2007, define las categorías de protección en suelo rural, donde se contemplan las áreas de conservación y protección ambiental, áreas agropecuarias de manejo especial y áreas para la producción, de conformidad se adoptan las Unidades de Planificación Rural, las cuales podrían servir como instrumentos de planeación al desarrollo, cuya adopción aún es escasa. Respecto al Decreto-Ley 1333 de 1986 (Decreto Ley 1333 de 1986-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.), ofrece especial protección a las actividades agropecuarias, prohibiendo actividades como la edificación de inmuebles o las que impliquen el cambio del uso actual en las clases agrológicas I, II y III.

Por otra parte, el ordenamiento legal contempla instrumentos como las ZRC y las ZDE (Ley 160 de 1994, s. f.) y las Zonas de Interés para el Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres) (Ley 1776 de 2016-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.), que son a su vez interpretadas como unidades de planificación en el ejercicio planificador y ordenador del territorio.

La planificación territorial y el ordenamiento productivo se han visto fuertemente influenciados por las diversas unidades de planificación configuradas por los determinantes ambientales. En este sentido, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas emplea categorías ambientales, en donde se pueden hacer actividades productivas con usos sostenibles; Distrito de Manejo Integrado, Área de Recreación y Distrito de Conservación de Suelos. Las zonas de amortiguación son otra figura, creada para mitigar los impactos o presiones hacia los Parques Nacionales Naturales, prohibiendo actividades agropecuarias con gran impacto. El fenómeno de fraccionamiento debe ser analizado a la luz de la planificación y el ordenamiento, la efectividad de las actuaciones encaminadas a prevenir o corregir los fenómenos que atacan la equidad en la distribución y tenencia de la tierra, demandan unidades propias y aplicables al territorio rural.

f. Insuficiente presencia y/o capacidad institucional para prevenir o corregir el FAE en todos los niveles territoriales

Las instituciones corresponden a un conjunto de entidades, agencias u oficinas que representan y cumplen funciones gubernamentales asignadas, así como de reglas formales y no formales.

Con respecto a la eficiencia y eficacia institucional del sector rural, el balance no es positivo, las debilidades históricas en cuanto a presencia y frágil acompañamiento en áreas afectadas por los múltiples conflictos. El acuerdo de paz que se firmó en 2016 entre el Estado colombiano y el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc-EP es uno de los elementos fundamentales del rediseño de la institucionalidad rural, en concordancia con la Reforma Rural Integral (RRI).

Lo acordado frente a la necesidad de crear y/o fortalecer el aparato institucional, incluido en los puntos inherentes al desarrollo rural, requiere de la articulación de la institucionalidad formal como de la no formal, en todos los niveles del territorio nacional.



En el nivel territorial un balance institucional, habla de un débil o deficiente acompañamiento técnico agropecuario, carencia de recursos económicos de la población rural, insuficiente dotación de bienes públicos sociales y baja infraestructura productiva en zonas rurales. Las administraciones locales demandan fortalecimiento de sus capacidades frente a los requerimientos del sector. Repensar la institucionalidad rural implica realizar un análisis amplio y detallado en el cual puedan hacer eco temáticas como la distribución y acceso a las tierras en forma equitativa y ser comprendidos como objetivos sectoriales.

4.2.2. Causas productivas

a. Bajos niveles de acceso de los productores a asistencia técnica e información para toma de decisiones, afectando el desarrollo tecnológico y viabilidad productiva de los predios

La Asistencia Técnica Agropecuaria es esencial para el desarrollo productivo y tecnológico del sector agropecuario. Esto se debe a que un adecuado acompañamiento técnico a los procesos productivos agropecuarios permite orientar los procesos participativos, tecnológicos, gerenciales y organizativos a nivel rural.

En este sentido, cuando los productores agropecuarios cuentan con el servicio de asistencia técnica obtienen como resultado mayores ingresos económicos a raíz de una mayor productividad. Ahora bien, para obtener una mayor productividad es necesario contar con accesos a otros aspectos que la asistencia técnica ofrece, los cuales posibiliten su desarrollo agropecuario.

A partir de la normatividad, el fraccionamiento corresponde a todos los productores con menos de una UAF. Estos productores, regularmente tienen un menor acceso a la Asistencia Técnica gratuita, identificando que los productores con menos de 0,25 UAF son los que menos recibieron asistencia técnica con una cobertura del 20,1 % en comparación con los productores con una UAF que tuvieron el 38,2 % en cobertura y de 2 UAF con 17,5 % (Perfetti del Corral et al., 2013).

La falta de asistencia técnica y su debilitamiento, es un factor que hace parte del eslabón de factores de producción que inciden en la baja productividad de los sistemas de producción, aspecto que afecta la generación de ingresos, situación que si se repite continuamente conlleva a que el productor tome decisiones que le permitan compensar el bajo nivel de ingresos, esto conduce a la necesidad de fraccionar una parte del predio con el propósito de venderlo.

b. La falta o insuficiencia de infraestructura productiva que facilite la inserción competitiva y sostenible en el mercado, incentiva la subdivisión parcial o la venta total de predios de menor extensión

En la infraestructura vial existente “durante las últimas décadas la mayoría de los recursos de inversión en infraestructura vial se ha concentrado en la construcción y conservación de



los principales corredores viales” (Perry, 2010) olvidando la infraestructura vial terciaria en las áreas rurales de Colombia, esto hace que el desarrollo socioeconómico de los habitantes rurales se vea afectado, generando una baja competitividad de las actividades productivas.

Con respecto a las vías, éstas cumplen una función importante en el transporte de cosechas y animales para su comercialización en centros de acopio o plazas de mercado. Cuando las vías están en mal estado, los costos de transacción aumentan, de igual forma incrementando los costos de producción, aspecto que afecta los ingresos de los productores. En este sentido, productores que se encuentran alejados de los centros de comercialización y con vías regulares, optan por entregar sus producciones a los intermediarios que en últimas dictan los precios, que en muchas ocasiones son valores por debajo de los costos de producción.

El acceso al agua tiene problemas como la falta de distritos de riego y sistemas de riego, que inciden en sus rendimientos. Los predios en condición de fraccionamiento y con extensiones pequeñas, la falta de acceso al agua hace que las actividades agropecuarias sean menos rentables.





c. Limitado acceso de los productores a crédito agropecuario, afectando el desarrollo tecnológico y productivo de los predios

Según la Misión para la Transformación del Campo (MTC), Colombia tiene un sector financiero que tiene como nicho de mercado atender a la población urbana; a pesar de los esfuerzos del gobierno por aumentar el acceso a créditos de la población rural, esta cobertura sigue siendo aún muy limitada. En el 2011 tan solo el 5,2 % de los hogares tenían acceso a créditos (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP, 2015), porcentaje que ha mejorado para 2017 con un 11,0 % (Departamento Nacional de Planeación, s. f.).

El informe la MTC en su documento “El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz” (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP, 2015) reconoce que los productores con tierra insuficiente (microfundios o minifundios) no han logrado convertirse en pequeñas propiedades viables, debido a la falta de una línea especial de crédito con tasas competitivas y con plazos que correspondan al flujo de caja del proyecto productivo.

Los productores agropecuarios que han fraccionado sus predios y son considerados como pequeños, no cuentan con acceso fácil al crédito agropecuario, en parte esto se debe a la falta de cobertura del sistema financiero para facilitar crédito a los pequeños productores, quienes acuden den a otras modalidades de crédito informales (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP, 2015).

Con respecto a los créditos que ofrecen las entidades bancarias en los territorios rurales, estos tienen un bajo desarrollo y profundidad debido a que:

[...] el valor de tierras pequeñas no es suficiente para cubrir los altos costos de operación y monitoreo de los créditos rurales. Debido al bajo valor del colateral, los bancos no ofrecen créditos a hogares con predios pequeños. Por otro lado, los altos riesgos inherentes a la producción agropecuaria (p.ej. eventos climáticos, pérdida de cosechas y caídas en precios) y la baja oferta de mecanismos formales de aseguramiento obligan a los bancos a transferir los riesgos al productor, lo cual encarece los costos del crédito. (Gáfaró et al., 2012)

d. Conflictos de uso del suelo por prácticas productivas inadecuadas que generan degradación de suelos y conllevan a la división de predios con miras a su venta

Los conflictos de usos del suelo son el resultado de la intervención humana al medio natural, en donde no se pueden dar usos adecuados y acordes con la oferta ambiental, denominados como usos inadecuados por subutilización y sobreutilización. La subutilización indica que la mayor capacidad productiva de las tierras no ha sido aprovechada, la sobreutilización significa que las tierras han sobrepasado su oferta natural por el uso intensivo, menguando así la capacidades productivas de los agroecosistemas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2012).

Los conflictos de uso del suelo en áreas con fraccionamiento, se presentan a causa del uso intensivo que se le da al suelo en actividades agrícolas (Gáfaró et al., 2012), esta problemá-



tica se agrava cuando en áreas en donde la producción es baja por la escasez de tierra y el uso intensivo degrada progresivamente los recursos naturales.

Esta tendencia se mantendrá debido a que:

El fenómeno de subdivisión de predios en situaciones donde no hay acumulación patrimonial. El reparto por herencia conduce al progresivo fraccionamiento, puesto que la tierra es casi el único activo patrimonial de las familias pobres atrapadas en agricultura de subsistencia. (Perfetti del Corral et al., 2013)

4.2.3. Causas económicas

a. Mercado agropecuario con condiciones desfavorables hacia el productor que presionan a tomar decisiones de cambio de uso, cambio de sistemas y enajenación total o parcial

En años recientes el sector agropecuario ha venido reduciendo su participación en la economía nacional. La agricultura sigue desempeñando un papel central en el sector primario, los factores estructurales y de entorno han afectado su dinamismo.

Para mejorar la inclusión productiva, es necesario mejorar la productividad y fortalecer el mercado laboral rural, garantizando que los productores tengan una dotación adecuada de factores de producción como tierra, capital, trabajo y tecnología.

Los problemas relacionados con los factores productivos no están estrechamente relacionados con la disponibilidad de éstos, sino con su débil desarrollo, profundización y difícil acceso para algunos productores. La tierra presenta elevados índices de desigualdad en la distribución y alta informalidad, así como las diferentes modalidades de tenencia han afectado la eficiencia de los territorios visto desde su funcionamiento. A su vez, se presenta una elevada incidencia de conflictos de uso del suelo, al destinar amplias áreas a actividades pecuarias rivalizando con las agrícolas y forestales.

Los fallos de mercado, relacionados con la asimetría de la información, hacen que el sector rural no cuente con información confiable relacionada con el comportamiento de precios de venta de los productos y de compra de los insumos. Situación sumada al hecho que no existe una institución que promueva y garantice la eficiencia de los mercados agropecuarios, esto ha afectado la seguridad de los productos para el acceso a mercados, especialmente por parte de los pequeños productores, quienes en su mayoría, se encargan de la producción de los alimentos que son distribuidos posteriormente a los centros urbanos.

Para los pequeños productores existen barreras de acceso propias de las exigencias de los mercados, las cuales, sumadas a la poca asociatividad, costos de insumos, transporte de mercancías y altas tasas de interés en los créditos agropecuarios, generan una tendencia al cambio de sus sistemas de producción agrícolas a otros más rentables, tengan una mayor

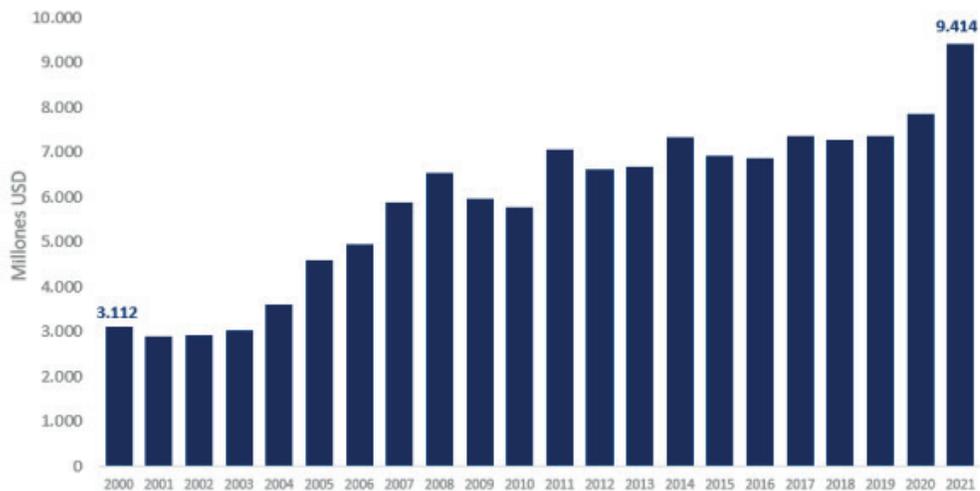


demanda o simplemente venden de manera parcial sus predios y con ellos generar un capital disponible para el consumo.

b. El esquema productivo exportador dedicado a la producción de bienes primarios que excluye a productores con predios fraccionados

Otro factor en el desempeño del sector ha sido la débil inserción que ha tenido la producción agropecuaria del país en mercados internacionales. Esto se ve reflejado en el monto de las exportaciones del sector, la cual ha sido volátil y por ende inestable desde la primera década del presente siglo, con una tendencia creciente desde la década pasada, como lo muestra la figura 10.

Figura 10. Evolución de las exportaciones del sector agropecuario-agroindustrial (2000-2021)



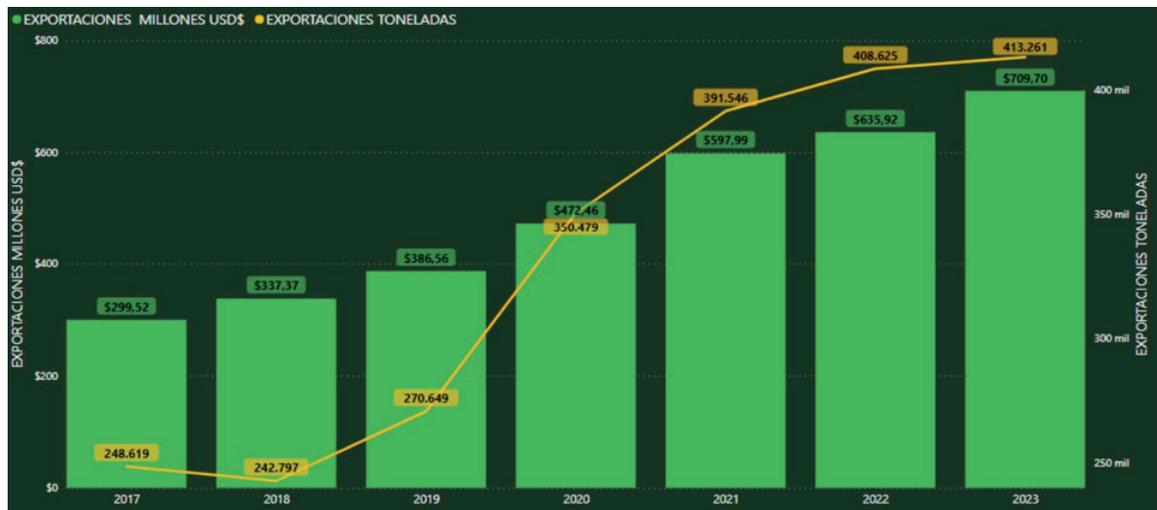
Fuente: Tomado de “Exportaciones colombianas del sector agropecuario y agroindustrial: una aproximación regional” (Bojacá, 2024).

Entre las falencias que han afectado el sector según el informe de la Misión para la Transformación del Campo (Ocampo et al., 2015) se encuentran: a) la falta de una política de diversificación de exportaciones, la cual incluya a un mayor número de productores y en su debido caso, promueva la asociatividad entre pequeños productores y b) la falta de una oferta exportable.

La ausencia de una política de diversificación de exportaciones agrícolas concentra las exportaciones del país en café, banano, flores, palma y azúcar, donde los demás productos agrícolas tienen un muy bajo dinamismo. A pesar de los esfuerzos que ha hecho el sector para impulsar las exportaciones de frutas y hortalizas, el crecimiento de estos cultivos entre 2017 a 2021 ha sido significativo figura 11, sin que aún sea relevante en la composición de las exportaciones agrícolas.



Figura 11. Evolución de las exportaciones hortofrutícolas (2017-2021)



Fuente: Tomado de “Panorama de Exportaciones Hortofrutícolas Colombianas 2023” (Unidad Técnica de Proyectos Asohfrucol, 2024).

Para 2021 la participación de las frutas y hortalizas sobre el total de las exportaciones agropecuarias es del 7,5 %, teniendo en cuenta que el agregado total de las exportaciones fue de 41.390 millones de dólares (World Integrated Trade Solutions, 2021).

c. Alto número de productores con necesidad de acceso a tierras, pero con restricciones en su poder adquisitivo, regularmente solo pueden acceder a pequeñas y muy pequeñas porciones de este factor productivo

La profundización de los mercados de arrendamiento ha facilitado la transferencia de extensiones de tierras a pequeños productores que muchas veces son más eficientes y productivos. Sin embargo, las fallas de mercado presentes han dificultado la redistribución de la tierra proveniente de grandes tenedores.

El arrendamiento se convierte en un mecanismo para “facilitar el acceso a la tierra a los productores y para mejorar la eficiencia de uso. El precio para acceder a la tierra por medio de los mercados de arrendamiento es bajo comparado con el precio en los mercados de compra” (Perfetti del Corral et al., 2013).

La tierra ha sido un recurso que ha limitado la inclusión de productores en políticas públicas propuestas, el tamaño de los predios ha sido un factor determinante en la generación de ingresos y más aún sabiendo que alrededor del 82 % de los predios del país se encuentran por debajo de la UAF establecida (Cortés López et al., 2021), esto quiere decir que la mayor parte de los productores del país no cuentan con un acceso suficiente de tierra para generar al menos un salario mínimo.



La ausencia de excedentes de capital acumulables genera que los productores tengan una restricción que les impide adquirir otras tierras (sin importar la modalidad de tenencia) para ampliar sus extensiones de tierra y con ello generar producciones a escala, por ello las estrategias de inclusión productiva deben brindarles a los productores con limitado acceso a la tierra, con mecanismos y/o herramientas necesarias para obtener unidades productivas de mayor tamaño.

4.2.4. Causas socioambientales

a. La producción agropecuaria incursiona y coloniza ampliando la frontera agropecuaria, reflejando procesos de fraccionamiento en el plano de la informalidad generando conflictos socioambientales en el territorio

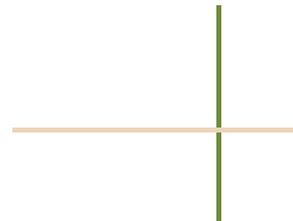
La ampliación de la FA ha sido un proceso ligado a factores como el crecimiento demográfico, la economía exportadora (respuesta a la demanda internacional de materias primas), la presencia de empresas petroleras, la exagerada expansión de la ganadería extensiva, entre otras. A esto se le debe añadir el conflicto de ocupación de la tierra en Colombia que es un resultado histórico de la inequitativa distribución de áreas disponibles para la producción y la carencia de políticas estatales efectivas como se ha evidenciado en los capítulos anteriores.

Esto ha forzado a las poblaciones campesinas, a convertirse en una fuerza migratoria, colonizadora de la zona andina en suelos de pendientes bastante altas, factibles a procesos erosivos y afectando en gran medida a las cuencas hídricas, además de realizar una “necesaria” deforestación para su establecimiento.

La ampliación de la frontera agropecuaria, no necesariamente responde a las necesidades nacionales de seguridad y soberanía alimentaria, por lo contrario como se menciona en la propuesta de Política de Gestión Integral Ambiental del Suelo (GIAS), el incremento poblacional y las actividades económicas aumentan la demanda de los servicios ambientales, recursos renovables y no renovables. Esta dinámica de demanda está dada por las lógicas del mercado, por lo que esto ha generado costos socioambientales que genera como consecuencia presiones sobre los recursos naturales que presionan por el deterioro de los ecosistemas.

La ganadería extensiva se ha expandido sobre tierras aptas para usos agrícolas y forestales, trayendo como consecuencia la evidente subutilización e ineficiencia en el uso de los recursos, lo que repercute en los campos social, económico y ambiental. Por ejemplo, en la incidencia en el cambio climático, pérdida de biodiversidad, compactación de suelos, degradación de ecosistemas estratégicos, erosión debido a sobrepastoreo en zonas pendientes altas.

La actividad agrícola se ha trasladado a los suelos restantes que en su mayoría son de vocación forestal o agroforestal, esto trae como resultado baja productividad y baja competi-





tividad de sus productos, además de consecuencias socioambientales como problemas en el abastecimiento de alimentos, menor generación de empleo rural, “inconformidad social, fomento a la concentración de la tierra e influye a que se amplíe la frontera agropecuaria” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, 2012)

El gran conflicto que existe corresponde a la incursión de la producción agropecuaria sobre la frontera agropecuaria, por lo que es necesario generar alternativas equilibradas entre el medio ambiente y el bienestar de aquellos pobladores que ocupan estas fronteras o que colindan con ellas.

b. Seguimiento insuficiente por parte de las Entidades Ambientales en la regulación del acceso y uso de recursos naturales, con escasa o nula asistencia y supervisión ambiental en proyectos productivos agropecuarios

El sistema regulatorio ambiental, responsable del acceso y uso de los recursos naturales en zonas rurales, así como de la supervisión ambiental en proyectos agropecuarios, presenta actualmente falencias que requieren atención. Es necesario mejorar la organización y asegurar una adecuada ejecución de la normativa ambiental, ya que existen desafíos significativos en su implementación que podrían comprometer la sostenibilidad de los recursos y el desarrollo rural.

Las instituciones, en su ausencia causan efectos negativos en el desarrollo sostenible del campo colombiano, el cual debe como una necesidad imperante pensarse hacia un futuro en el cual definitivamente no habrá la oferta de recursos naturales necesarios para ninguna actividad productiva.

El ordenamiento del territorio está fundamentado en la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Existe un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación que disponen de instrumentos que orientan el desarrollo del territorio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y socioambiental.

Los instrumentos requieren entonces lograr su eficiencia, mejorando la articulación intra-institucional como la articulación interinstitucional, asegurando ciclos seguros de gestión, seguimiento, evaluación y respuesta frente al uso, manejo de los recursos naturales del país. Teniendo en cuenta sus condiciones y factores constitutivos y que determinan el uso potencial, según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos del territorio, estos deben ser complementados con el deber de todos los habitantes de colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los mismos.

c. Fenómenos de origen natural o antrópico (derrumbes, inundaciones, sequías, etc.) que generan procesos de movilización (desplazamiento ambiental), teniendo como consecuencia la relocalización de estas poblaciones en predios de limitada área



El desplazamiento ambiental es la consecuencia de un devastador fenómeno natural o antrópico que afecta a territorios habitados; en gran medida, este fenómeno está vinculado a asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo con altos índices de vulnerabilidad. Estas comunidades, a menudo desplazadas por la violencia, se ven obligadas a establecerse en terrenos expuestos a movimientos en masa, degradación de tierras, y un uso y manejo inadecuado del suelo.

El desplazamiento ambiental obliga a estas comunidades a entrar en procesos de reubicación, ya sea a través de mecanismos formalizados o mediante urbanismo en zonas de invasión no formal. Estos procesos generalmente ocurren en tierras altamente degradadas, amenazadas por fenómenos naturales o en áreas de bosque previamente no ocupadas, lo que conduce a nuevos procesos de deforestación y degradación ambiental.







5

Metodología

El presente documento adopta tres enfoques metodológicos que se describen a continuación, con los cuales se espera realizar una aproximación al fenómeno del fraccionamiento antieconómico desde un panorama general y por componente específico (territorial, productivo-económico y socioambiental).

5.1. Multidimensional-sistémico

El territorio visto como un sistema por un lado reconoce la heterogeneidad de “intereses y visiones que tienen los actores del territorio” y por el otro permite integrar el análisis del fenómeno desde las dimensiones o componentes territorial, productivo-económico y socioambiental; asimismo, otro principio de este enfoque es el multinivel relacionado con la integración de los diferentes niveles y escalas territoriales a nivel sectorial que tienen incidencia o participación directa en el fraccionamiento.

5.2. Enfoque territorial

Además de ser una dimensión de análisis del proyecto, el enfoque territorial se convierte en central y transversal al proyecto. Destaca la importancia del ordenamiento territorial, la



autonomía del territorio, la capacidad de gestión en esta escala. Este enfoque permite la adopción de una visión sistémica en la que lo ambiental, económico-productivo, social, cultural y lo político institucional están relacionados.

Además, permite el estudio de las zonas urbanas y rurales de manera articulada, su funcionalidad e integración, y su estrecho vínculo con la competitividad territorial basada en las interacciones de aspectos económicos (innovación tecnológica), sociales, culturales y ecológicas.

A través de este enfoque se puede abordar el fraccionamiento desde los aspectos distintivos del territorio y desde las diferentes escalas territoriales, superando los análisis individuales o segmentados.

5.3. Enfoque cualitativo-cuantitativo

A lo que conduce la metodología es a la presentación de una serie de análisis en forma cualitativo-cuantitativo. A lo largo del estudio sobre fraccionamiento antieconómico, se observa este como un problema que no está previamente cuantificado, pero haciendo uso del enfoque cuantitativo se realizará un acercamiento inicial (estadístico, espacial) a través de información disponible. El enfoque cualitativo se ve a lo largo del estudio, tanto en el proceso de conceptualización y diagnóstico y demás etapas en las que se discierne sobre el fenómeno, así como en el análisis de resultados.

5.4. Aproximación general al fraccionamiento de la tierra rural

El presente estudio procura hacer una aproximación a escala nacional, del fraccionamiento antieconómico de la tierra rural, empezando con el análisis de la variabilidad de los tamaños prediales por municipio de acuerdo con las bases catastrales disponibles hasta llegar a la metodología propuesta por cada dimensión, la cual permitirá caracterizar el fenómeno e identificar algunas señales de presencia del fraccionamiento en el país.

5.4.1. Dinámica de la evolución predial y variabilidad por municipio

En el suelo rural se encuentran predios destinados a actividades agropecuarias y a su vez predios destinados a otras actividades. En ese sentido, se hace necesario utilizar fuentes de información que permitan hacer varios acercamientos, en paralelo. Una limitante es la integración de estas fuentes en un mismo análisis dada la periodicidad y/o cobertura de cada fuente. No obstante, la principal fuente que se utilizará en esta primera parte del análisis son las estadísticas catastrales fuente Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), registro 1 y



2 de la base catastral rural. Catastro Distrital de Bogotá, información predial de la base catastral rural. Gobernación de Antioquia, registro básico y complementario de la base catastral rural. Alcaldía de Medellín, registro 1 de la base catastral rural. Alcaldía de Santiago de Cali, registro 1 de la base catastral rural. Alcaldía Distrital de Barranquilla, registro 1 y 2 de la base catastral rural. Área Metropolitana de Bucaramanga, registro 1 y 2 de la base catastral rural. Área Metropolitana Centro de Occidente por rangos de tamaño desde 2014 hasta el 2020. Esta base catastral no discrimina el destino económico de los predios e incluye cifras con el conteo de predios destinados a condominios, propiedad horizontal y mejoras.

Esta fuente de información constituye la principal fuente para analizar los indicios o señales de presencia del fraccionamiento en el país. Con las estadísticas catastrales del IGAC, catastros descentralizados y gestores catastrales se podrán realizar análisis de incremento de predios rurales de propiedad privada en el país a nivel general.

Sin desconocer que existan otros indicios, los que aborda este estudio están relacionados con: a) los municipios deben tener formación catastral, b) el aumento del número de predios rurales a nivel país; c) aumento del número de predios a nivel municipal sin que existan cambios en las áreas totales de los municipios y d) el número de predios que no alcanzan el mínimo de UAF sea igual o superior al 82 % (Cortés López et al., 2021).

5.4.2. Acercamiento espacial al fraccionamiento de la tierra rural

Para realizar una aproximación al fraccionamiento predial, se consideró pertinente aplicar el criterio de reducción de tamaño predial a nivel nacional, basados en fuentes de información catastral predio a predio. Para ello, a partir de la información cartográfica que la UPRA dispone proveniente del IGAC, gestores catastrales y catastros descentralizados —Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín y Catastro Distrital Bogotá— se analizó la reducción de tamaños prediales entre 2014 a 2019, localizando aquellos predios que presentaron esta condición (excluyendo predios de propiedad del Estado y comunidades étnicas). Con la información resultante, se proponen los siguientes análisis.

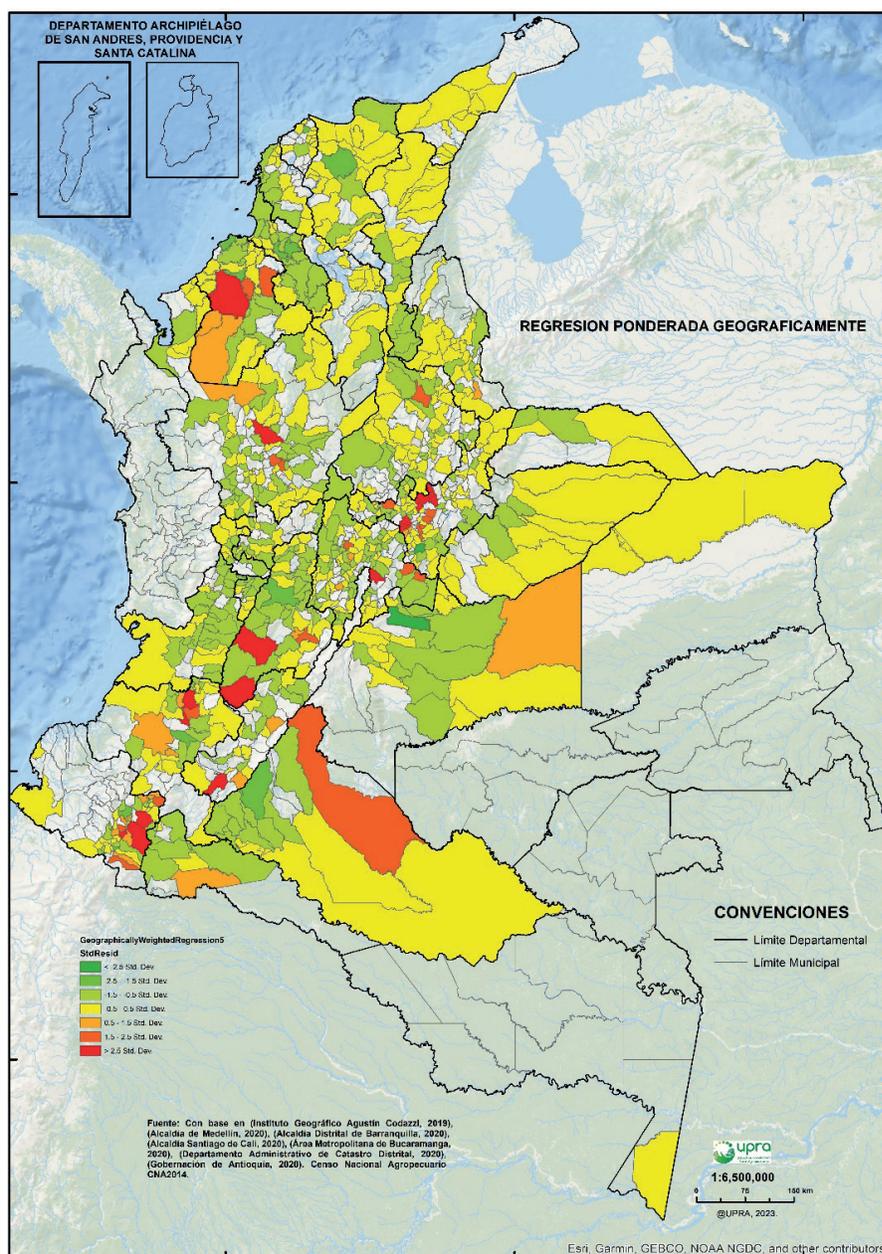
- Distribución de predios con reducción de tamaño por rangos de tamaño e identificación de los departamentos y municipios con mayor cantidad de predios que presentaron esta condición.
- Medición del grado de presencia del fraccionamiento predial en el departamento; para ello, se clasificaron los predios en tres categorías, de acuerdo con su porcentaje de reducción de tamaño, siendo estas categorías las siguientes:
 - Reducción predial alta: Cuando el tamaño inicial de los predios se redujo en un porcentaje mayor al 50 %.
 - Reducción predial moderada: Cuando el tamaño inicial de los predios se redujo entre el 10 % y el 50 %.





- Reducción predial leve: Cuando el tamaño inicial de los predios se redujo en un porcentaje menor al 10 %.

Figura 12. Relación espacial entre fraccionamiento (2019) y variables significativas espaciales (2019)



Fuente: Con base en: IGAC (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía de Barranquilla (2020), Alcaldía de Cali (2020), (Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).



Tomando el número de predios fragmentados en 2019 y considerando las variables de mayor significancia espacial, como el número de predios rurales en cada municipio, el agregado de la producción de la actividad primaria municipal, el agregado del uso de sistemas de riego en pastos sembrados (P_S6P70_SPC20) reportado en el Censo Nacional Agropecuario (2014), junto con la participación en el agregado departamental, la presencia de vías tipo I y de vías rurales tipo VI en cada municipio, se ha generado un coeficiente de determinación (R^2) de 0,51 (figura 12).

Este resultado sugiere que existe una relación moderada entre el número de predios fragmentados y las variables espaciales mencionadas, indicando que factores como la infraestructura vial y los sistemas de riego pueden influir significativamente en la fragmentación de los predios. Esto indica la existencia de una interacción compleja entre el uso de la tierra y las características geográficas en el contexto rural.

5.4.3. Aproximación al fraccionamiento antieconómico desde la UAF

La UAF de acuerdo con Ocampo Martínez et al. (2017), adquirió un rol de mayor relevancia con la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 en los temas de ordenamiento territorial y ordenamiento social de la propiedad, constituyéndose el principal instrumento agrario para lograr tales fines.

A pesar de estar vinculada generalmente a la adjudicación de bienes baldíos, la UAF cumple múltiples funciones entre las que se encuentran la limitación y prevención de los fenómenos de concentración y fraccionamiento 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.

A partir de lo mencionado, este análisis continúa con el relacionamiento entre las estadísticas del tamaño de los predios rurales y las extensiones de unidad agrícola familiar que se encuentran en las resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998 del Incoder (hoy ANT); para ello, se usaron las siguientes fuentes de información:

- Las bases de datos catastrales fuente IGAC (2020) registro 1 y 2 de la base catastral rural. Catastro Distrital de Bogotá (2020), información predial de la base catastral rural. Gobernación de Antioquia (2020), registro básico y complementario de la base catastral rural. Alcaldía de Medellín (2020), registro 1 de la base catastral rural. Alcaldía de Santiago de Cali (2020), registro 1 de la base catastral rural. Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), registro 1 y 2 de la base catastral rural. Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), registro 1 y 2 de la base catastral rural. Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), excluyendo predios del Estado y los adjudicados a comunidades étnicas (resguardos y títulos colectivos).



Partiendo de estas fuentes de información se determinó el número de predios que se encuentran por debajo, dentro y por encima de las extensiones de UAF y se calculó sus respectivos porcentajes con respecto al total de predios registrados.

Ahora bien, sabiendo que la UAF, prevista en la Ley 160 de 1994, es el instrumento fundamental en la limitación y prevención del fenómeno del fraccionamiento de la propiedad rural, resulta preciso determinar el porcentaje de predios que redujeron su tamaño inicial (acercamiento espacial al fraccionamiento) por debajo de las extensiones de UAF, su área asociada y su porcentaje de reducción de tamaño.

5.5. Dimensión territorial

La metodología en términos territoriales pretende responder a los objetivos de conocer si el fraccionamiento antieconómico de la tierra rural, tiene un comportamiento territorial que permite abordarlo de forma agrupada o densificada, si a su vez impacta en el cambio de destinación económica de los predios que envuelve el fenómeno, si puede el fraccionamiento ser indicador en la tendencia de cambio en las relaciones urbano rurales y en este sentido las formas de comunidad parcelaria rural como condominios y propiedad horizontal son eviden-



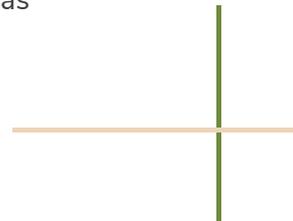


cia de dichos cambios urbano-rurales; adicionalmente indagar sobre la relación que puede existir entre el fraccionamiento y las causas del conflicto en los territorios más afectados por el conflicto armado interno. Finalmente, y en paralelo se involucró en la metodología la forma de rastrear análisis del fraccionamiento a partir de tipos de transacciones registrales.

5.5.1. Análisis de densidad o aglomeración de predios que se presumen fraccionados, mediante composición de clúster (agrupaciones territoriales)

A partir de la información espacial (cartográfica) de fuente IGAC, gestores catastrales y los catastros descentralizados, se espera tener una aproximación al fenómeno del fraccionamiento predial a través de un análisis de distribución de predios e identificación de posibles clústeres por reducción de tamaños prediales. Se pretende construir un mapa nacional que permita conocer procesos de fraccionamiento predial, para los años en los cuales se encuentra disponible información cartográfica, con los siguientes pasos metodológicos:

- I. Identificación en las bases catastrales de los predios rurales que presentaron reducción en su tamaño entre las vigencias 2014 y 2020.
- II. Exclusión de predios identificados como del Estado o comunidades étnicas, a partir de cartografía predial rural.
- III. Asociación de los predios resultantes de los puntos 1 y 2 con su cartografía para la identificación de agrupaciones espaciales:
 - Fraccionamiento predial, análisis espacial territorial. Comparando un año con otro, en este caso 2014 y 2020 se realizó los siguientes análisis:
 - * Teniendo en cuenta la extensión de cada predio en 2014, se identificó si alguno tuvo reducción de su tamaño en 2020.
 - * Una vez identificados los predios cuyo tamaño se redujo en los años analizados, se identificaron las posibles agrupaciones espaciales donde se haya dado este fenómeno (clúster) y sobre estos agrupamientos se realizaron los respectivos análisis.
 - En la delimitación de las agrupaciones espaciales de predios que presentaron reducción de tamaño se utilizó la función densidad a partir de las líneas de los predios. Esta función está incluida dentro del software ArcGis y permite identificar las zonas de concentración de predios teniendo en cuenta su ubicación y relación espacial. Teniendo en cuenta que el resultado se presenta en formato ráster, internamente para su generación se toma el centroide de cada celda y se calcula la densidad lineal para un área dentro de un radio definido, este valor se le asigna a cada píxel resultante. Para la reclasificación del resultado, que se presenta en unidades de km/km^2 , se toman las zonas





con una densidad mayor a 0,51, evaluando el agrupamiento y la dispersión predial observada.

IV. Establecimiento de niveles de fraccionamiento. Se analizaron los clústeres encontrados para construir los siguientes niveles de fraccionamiento en cada clúster, de acuerdo con el porcentaje de reducción del tamaño original:

- a. **Fraccionamiento acelerado:** Cuando dentro del clúster más de la mitad de los predios que agrupa, redujeron su tamaño en más del 50 % del tamaño predial inicial.
- b. **Fraccionamiento medio:** Cuando dentro del clúster más de la mitad de los predios que agrupa, redujeron su tamaño en más del 10 % pero por debajo del 50 % del tamaño predial inicial.
- c. **Fraccionamiento moderado:** Cuando dentro del clúster más de la mitad de los predios que agrupa redujeron su tamaño en menos del 10 % del tamaño predial inicial.

V. Examen de posibles causas del fraccionamiento. Con el fin de identificar posibles patrones o posibles causas de la reducción del tamaño predial. Se realizan los siguientes análisis a partir del resultado del paso 3:

- Cercanía o coincidencia a centros poblados o cascos urbanos (corregimientos veredales o departamentales).
- Explotación de recursos naturales no renovables.
- Infraestructura vial.
- Distritos de riego y drenaje.
- Indicador de informalidad calculado por la UPRA.
- Índice de Pobreza Multidimensional.
- Índice de conectividad.
- Categorías de ruralidad.
- Municipios con programas de desarrollo con enfoque territorial-Categorías PDET.

La evaluación de las relaciones espaciales entre predios fraccionados y sus posibles causas, bajo la perspectiva de la Primera Ley de la Geografía de Tobler, “todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas entre sí que las lejanas”, permitirá comprender cómo la proximidad y la distancia influyen en las dinámicas de fraccionamiento, destacando que las interacciones y efectos son más intensos entre predios cercanos comparados con aquellos que se encuentran más distantes.

En la figura 13, se observa que la fragmentación está estrechamente relacionada con los grandes centros poblados del país, los cuales se ubican en la región Andina y las principales ciudades de la región Caribe.



Figura 16. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y cercanía a distritos de ADT (2023)



Fuente: Con base en: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), Base de Datos Distritos de Adecuación de Tierras del País. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) (2016). Información georreferenciada de Distritos de Riego. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (2015). Base de Datos Distritos de Adecuación de Tierras del País. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2018). Georreferenciación de distritos de adecuación de tierras de mediana y gran escala. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura) (2015).

En la figura 16 se tiene una relación focalizada entre la fragmentación y los distritos de adecuación de tierras.



Figura 17. Relación espacial entre la evolución del fraccionamiento para 2020 y el índice de informalidad de la tenencia de la tierra

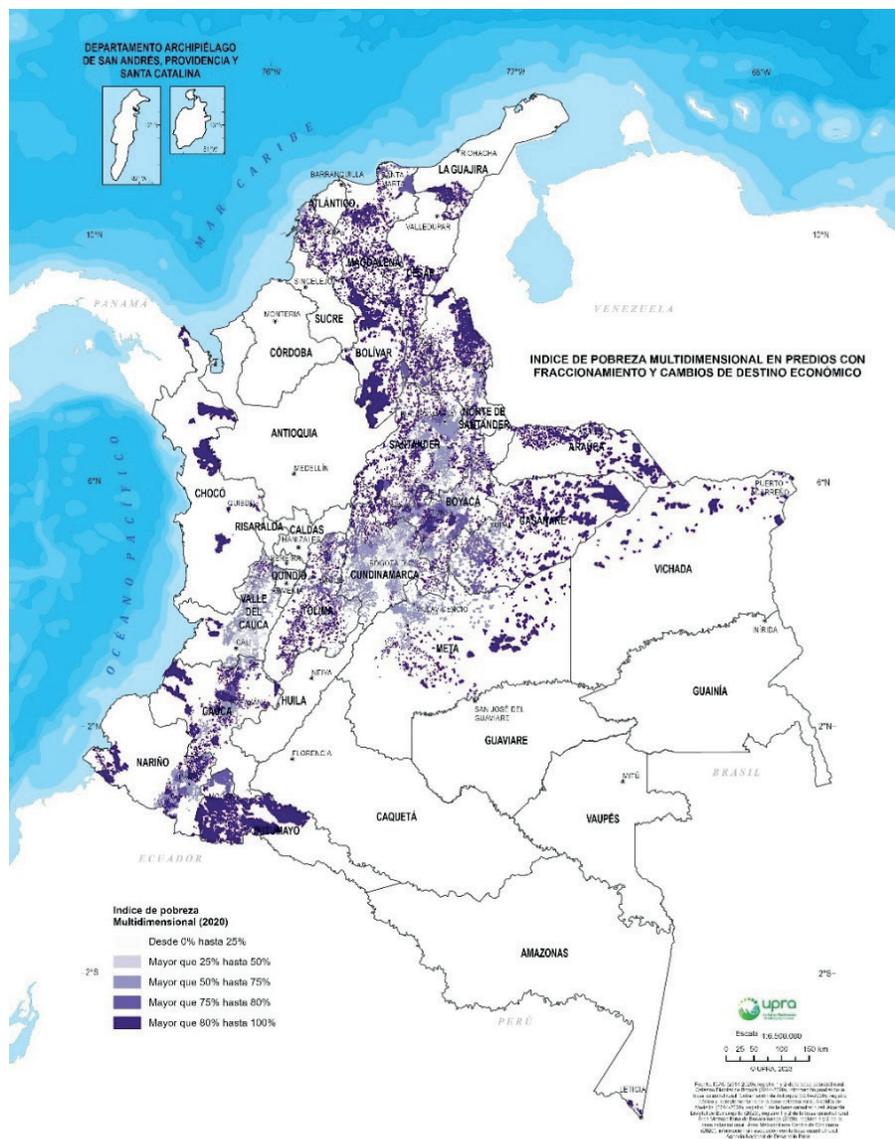


Fuente: Con base en bases catastrales R1-R2; ICARE (2014), Interrelación Catastro-Registro. URT (2020), Sentencias de restitución. SNR (2020), Falsas tradiciones; Presunción de Informalidad. ANT (2019), Títulos formalización, Baldíos adjudicados; (2015-2020) Baldíos adjudicados (2020) predios privados formalizados, Inventario predios baldíos, Predios ingresados al fondo de tierras, Formalización procesos en general. Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2020). Conformación y adjudicación de Territorios Colectivos de Comunidades Negras (TCCN) y Resguardos Indígenas (RI), Formalización de la propiedad y Adjudicación de predios del Fondo de Tierras.

En la figura 17 se observa que la fragmentación está estrechamente relacionada con el índice de informalidad de los municipios. Donde se tiene mayor informalidad, se tiene menos fragmentación.



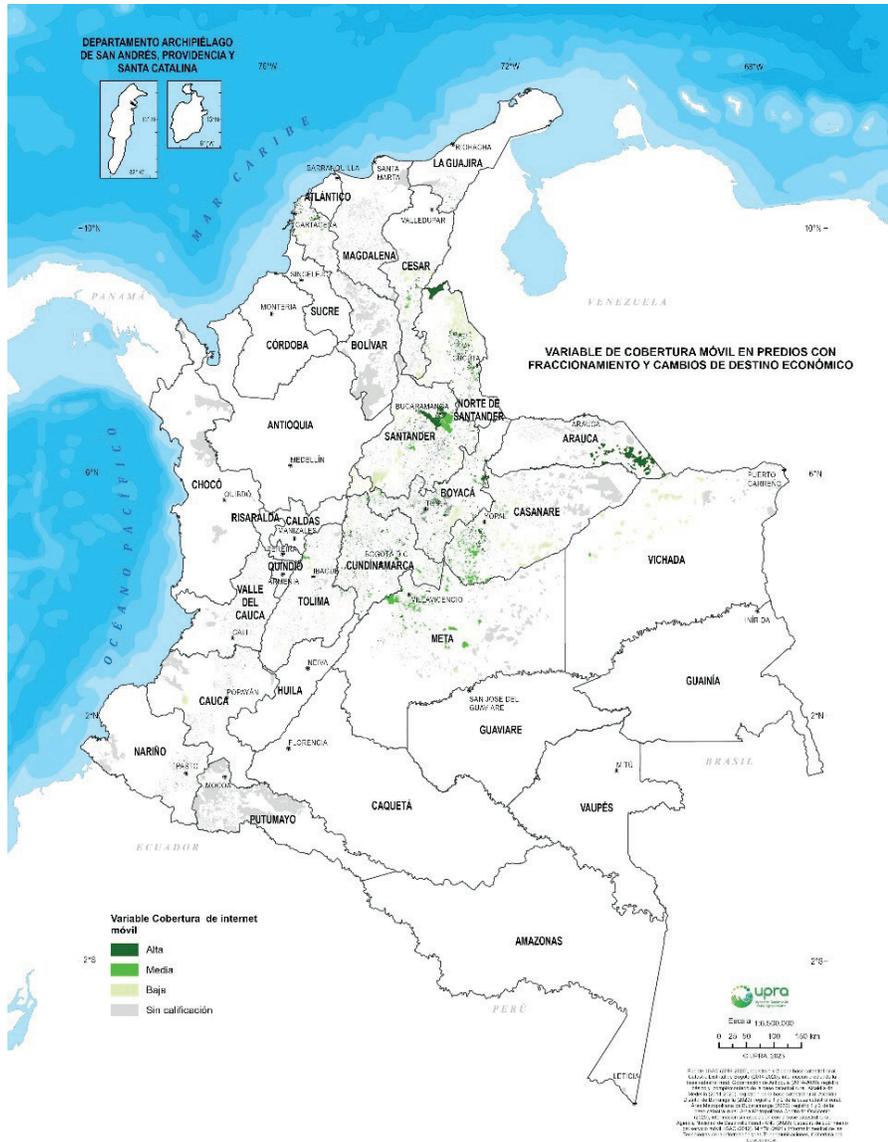
Figura 18. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y el índice de pobreza multidimensional



Fuente: Con base en las bases catastrales R1-R2;DNP, et al. (2005). IPM por municipio y departamento 2005 (Incidencias y Privaciones); Índice de Pobreza Multidimensional Municipal. IGAC (2012). Cartografía básica de Colombia. esc. 1:100.000.

En la figura 18, se observa que la fragmentación está directamente relacionada con el índice de pobreza, manifestándose con mayor intensidad en las áreas donde este índice es más elevado. Sin embargo, es importante destacar que esta relación no implica necesariamente una causalidad, ya que el análisis se realiza a nivel municipal, sin considerar la totalidad de los factores que inciden en el fenómeno.

Figura 19. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y conectividad a internet móvil

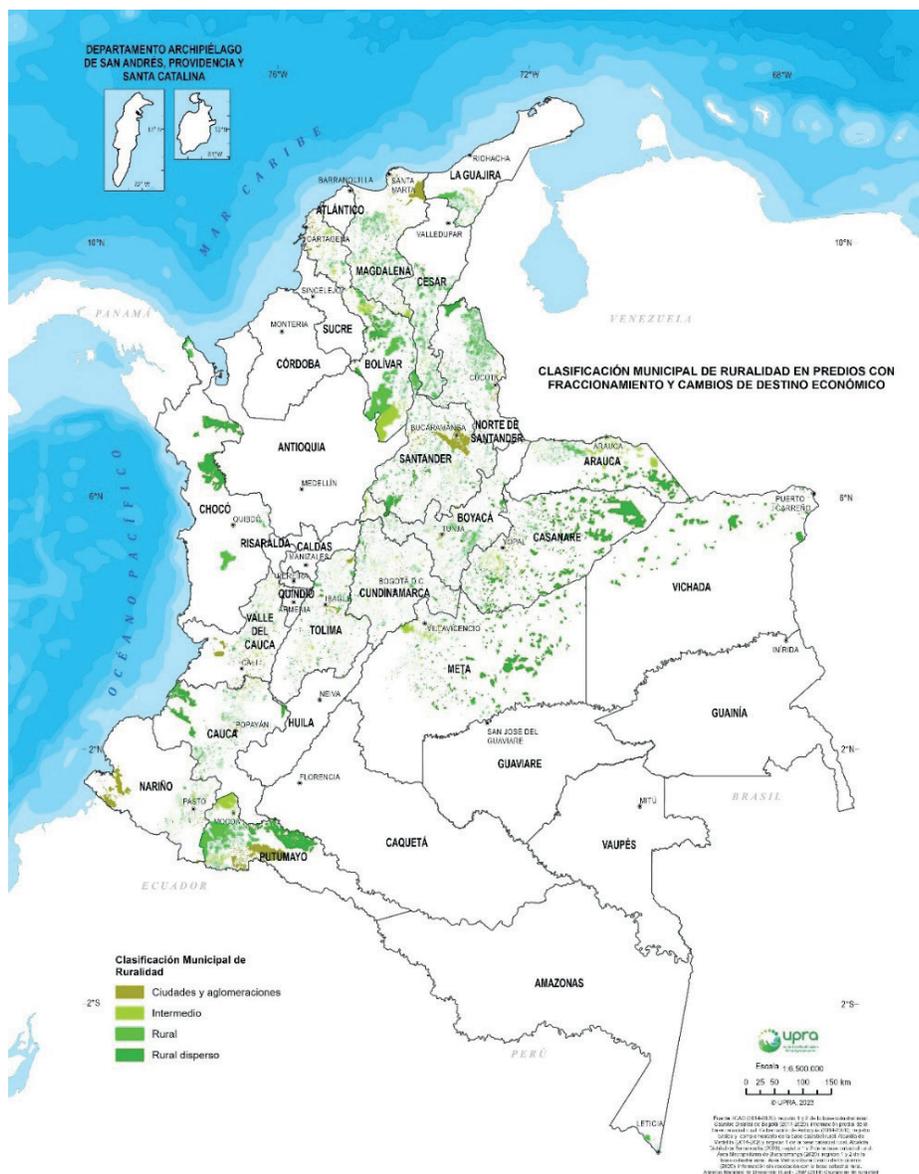


Fuente: Con base en bases Catastrales R1-R2; Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR) (2022). Espectro de cubrimiento del servicio móvil. IGAC (2012), MinTIC (2021). Informe trimestral de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; Cobertura del servicio móvil.

En la figura 19 se observa que la fragmentación está estrechamente relacionada con la conectividad a internet móvil.



Figura 20. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y categorías de ruralidad de los municipios

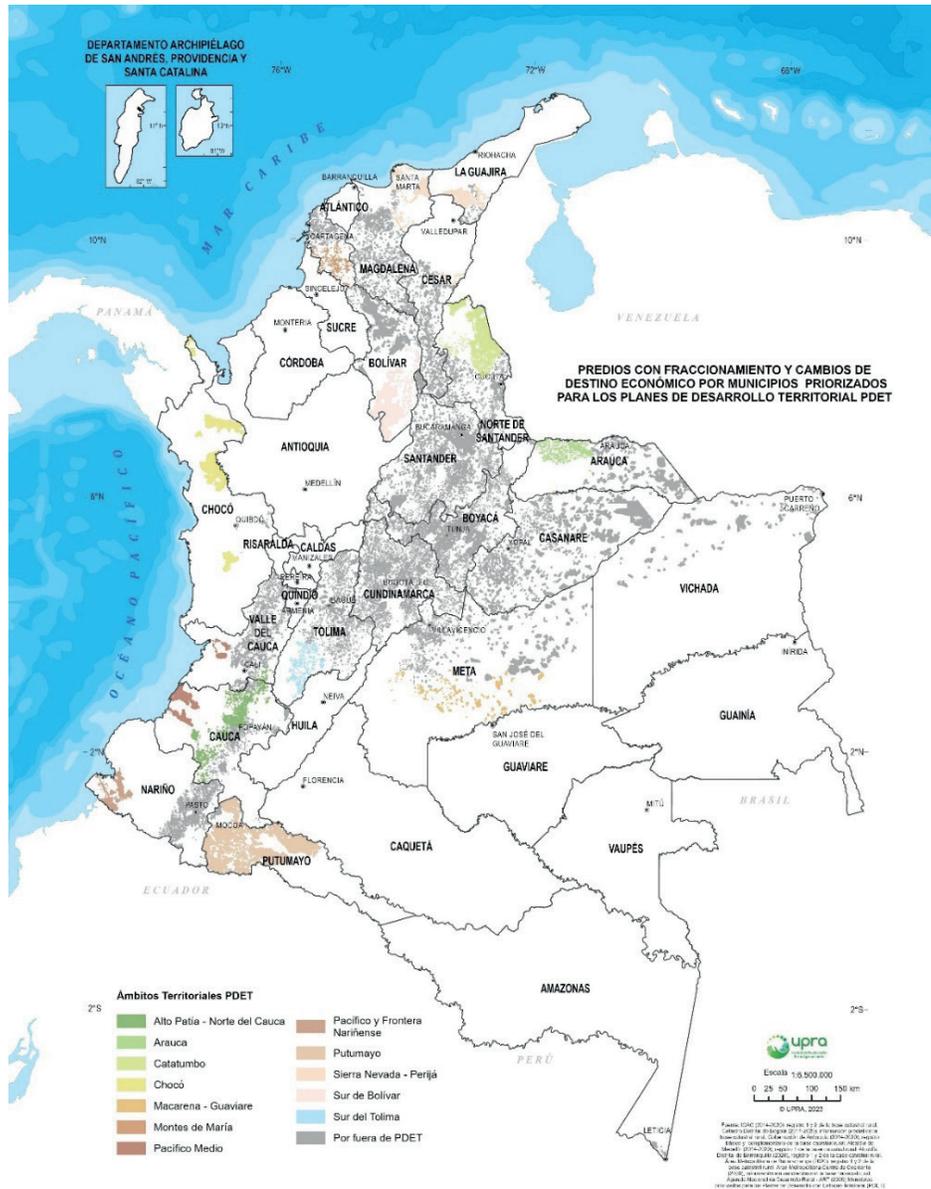


Fuente: Con base en Bases Catastrales R1-R2; Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR) (2014) Categorías de ruralidad.

En la figura 20 se observa que la fragmentación se manifiesta consistentemente en municipios clasificados como Rurales y Rurales Dispersos, ubicados principalmente en las zonas periféricas de Colombia.



Figura 21. Relación espacial entre fraccionamiento (2020) y municipios PDET



Fuente: Con base en bases Catastrales R1-R2; Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR) (2020), municipios priorizados para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La figura 21 muestra que la fragmentación se da mayormente en municipios que no están incluidos en el programa PDET. Sin embargo, este fenómeno también se observa en algunos municipios que forman parte del programa PDET.



5.5.2. Relación entre fraccionamiento y los cambios de destino económico

Basados en el campo alfanumérico de las bases catastrales denominado “destino económico”, se identifica aquellos predios que cambiaron su destino económico entre 2014 y 2020, es decir los que son de interés del sector (agrícola, agropecuario, agroindustrial, pecuario y forestal) en 2014 y para el 2020 han cambiado su destino. La idea es generar un conteo que permita establecer la cantidad de predios que aparte de subdividirse están cambiando su destino económico hacia usos diferente del agropecuario.

Los predios de interés del sector en las bases catastrales se encuentran identificados con las siguientes letras en su campo “destino económico”: D (agropecuario), L (agrícola), M (pecuario), N (agroindustrial) y O (forestal).

5.5.3. Estadísticas de condominios y propiedad horizontal como formas parcelarias de tenencia común

La idea es analizar la dinámica de estas dos formas parcelarias de tenencia común: condominios y propiedad horizontal, a partir de las estadísticas catastrales del 2014 al 2020 proveniente del catastro general, descentralizados y gestores catastrales. Esta información se encontrará totalizada por rango y municipio, sin distinción del destino económico, es decir, tomando la totalidad de predios agrupados en estas formas, asumiendo que corresponden en esencia a un destino económico de tipo habitacional, sin afirmar que lo habitacional sea la marcación de destino en las bases de información catastral.

5.5.4. Aproximación al fraccionamiento a partir de tipos de transacciones registrales

Con el fin de identificar los “códigos de actos o negocios jurídicos objeto de inscripción en Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)” que con mayor regularidad se emplean y que podrían asociarse a procesos de fraccionamiento predial, se seleccionó aquellos códigos que denotaran indicios, a efectos de que una vez se tenga acceso a información registral se realice el acercamiento pertinente y se cuantifiquen las dimensiones del fraccionamiento en el territorio; sin embargo, aunque a la fecha no se cuenta en la UPRA con información registral detallada, hay una información puntual que la SNR aportó sobre procesos de falsa tradición según círculo registral, sobre la cual se realizaron filtros para conocer la aplicabilidad de ciertos códigos registrales, como primer acercamiento.

De entre más de 300 códigos registrales que existen, se seleccionó principalmente los asociados a Falsa Tradición dado que es la información a la que se accedió y el resultado es el listado de procesos por círculo registral, indicio de fraccionamiento dado bajo



procedimientos formales al momento del registro. Se trata de un acercamiento metodológico muy general como se refleja en los resultados.

Los códigos que considerados para reflejar trámites y/o transacciones de tierras que derivan en fraccionamiento, son los siguientes: Adjudicación de sucesión derechos y acciones 0601; Compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral 0616 y Restitución material al poseedor literal H) art. 91, Ley 1448 de 2011 (Ley 1448 de 2011-Gestor Normativo-Función Pública, s. f.).

5.5.5. Aproximación al fraccionamiento desde el mercado de tierras

Desde el mercado de tierras el fraccionamiento predial se analiza con la información disponible sobre avalúos catastrales registrados y precios de las tierras entre 2014 a 2020 reportados en los avalúos catastrales y precios de la tierra. El objetivo es analizar esta información en los municipios donde se identificaron predios rurales con reducción en su tamaño entre las vigencias 2014 y 2020.

En un principio estos resultados permitirán establecer si existen diferencias entre los precios y avalúos registrados por estos predios identificados con reducción de tamaño que responden a un posible fraccionamiento predial con respecto al comportamiento de los municipios a los que hace parte y su tamaño predial.

5.5.6. Aproximación al fraccionamiento desde las mutaciones catastrales

Una mutación catastral se “entiende todo cambio que sobrevenga respecto de los aspectos físico, jurídico o económico de los predios de una unidad orgánica catastral, cuando dicho cambio sea debidamente inscrito en el catastro” (IGAC, s. f.). De las cinco mutaciones que existen solo se analizará la segunda la cual se encuentra relacionada con englobes y desenglobes, siendo esta última la que interesa analizar en este apartado. Tomando como fuente principal el consolidado municipal de mutaciones catastrales del IGAC —vigencias 2003 a 2022— se quiere analizar la información por municipio que por año y rango de tamaño predial la cantidad de mutaciones de segundo orden que se han realizado entre 2014 y 2020, asociando los avalúos catastrales de los predios relacionados con estas.

5.6. Dimensión económico-productiva

La metodología desde la dimensión económico-productiva pretende identificar las características, dinámicas y procesos económicos que suceden en los territorios con posible frac-



cionamiento. Para ello, esta metodología comprende tres etapas. La primera realiza una caracterización técnico-productiva de las UPA a partir de los resultados del CNA y de la delimitación de las UPA. Se utiliza la metodología Corine Land Cover 2018 y 2010-2012 para establecer una aproximación a los cambios de cobertura de estas UPA, dejando solo aquellas que tienen cobertura agropecuaria. La segunda etapa tiene como objetivo caracterizar las UPA desde una perspectiva económica, a través del análisis de acceso a factores productivos y finalmente en la última etapa se realiza una caracterización de productores, con el fin de identificar grupos o segmentos donde se puedan focalizar futuras acciones de política pública.

5.6.1. Aproximación al fraccionamiento desde el Censo Nacional Agropecuario

El CNA (2014), contribuye a minimizar la escasez de información de la situación real actual del campo colombiano; sin embargo, la propuesta institucional de presentar los resultados por Unidades Productoras Agropecuarias (UPA) o no, hace que su utilidad sea limitada para gestionar temáticas más de tipo predial, aunque ello sea completamente comprensible desde el punto de vista del alcance y objetivos que el CNA planteó, que apuntan hacia el establecimiento de inventarios agrícolas y pecuarios tanto de origen étnico como no étnico, caracterización sociodemográfica básica de los productores, obtener información básica sobre protección y limitaciones en el uso del agua y los suelos, inventario de maquinaria y construcciones para uso agropecuario, entre otros.

Aunque el CNA tiene como referencia el predio o predios, los toma en función del uso y de la conformación de la UPA, por lo que los resultados no necesariamente son semejables a límites prediales. Por tanto, una alternativa posible de análisis del CNA frente a temáticas OSP, como es el caso del fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, que hasta 2015 venía adelantándose en términos catastrales, es la de integrar la información georreferenciada de las UPA con la información catastral de una misma vigencia.

El principal indicio que se viene manejando desde 2016 sobre la presencia del fenómeno de fraccionamiento, es la reducción del tamaño predial (histórico o secuencial). Ahora bien, como nuevo elemento para robustecer y fortalecer la ruta metodológica, se pretende identificar las UPA asociadas a predios que redujeron su tamaño entre 2014-2016.

5.6.1.1. Coincidencia UPA-predios con reducción de tamaño (2014-2016)

A continuación, se explica las etapas que dan contenido y alcances al procesamiento que se viene adelantando respecto de esta información y el análisis al que se pretende llegar:

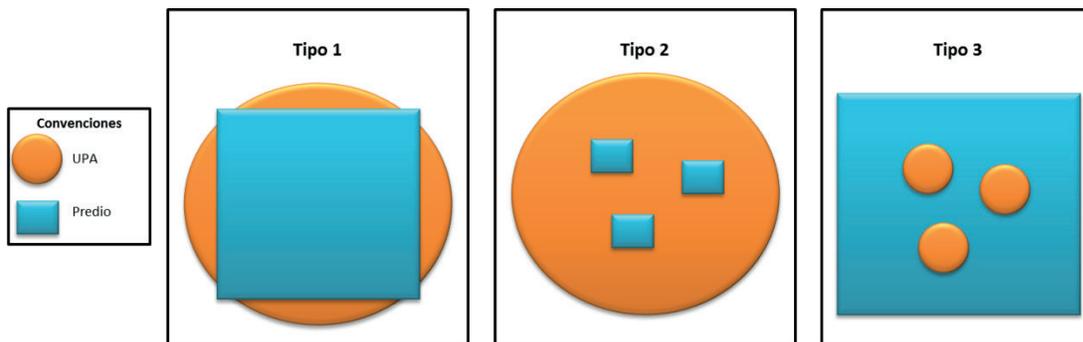


- I. Identificación de UPA, a partir de la clasificación existente en el CNA, entre UPA y Unidades Productoras No Agropecuarias (UPNA) y delimitación de la cancha o universo de las UPA a analizar.
- II. Tomando el conjunto de las primeras de ellas (UPA: Aquellas que en al menos una pregunta de la 9 a la 14 del formulario haya contestado SI). El DANE ha indicado que hay tres tipos de escenarios para entender la composición de una UPA: a) coincidencia UPA-predio (tipo 1); b) muchos predios están contenidos en una UPA (tipo 2) y c) muchas UPA se encuentran dentro de un mismo predio (tipo 3). En la figura 22 se presentan los tres escenarios ya mencionados.

Para efectos del análisis y particularmente para caracterizar el fraccionamiento desde el censo, este se ocupará de los dos primeros escenarios, pero sin perder de vista que el tercero, pueda contribuir con la interpretación de los datos.

De igual manera, solo se tendrán en cuenta aquellas UPA no étnicas, a partir de la información de la pregunta 36 (opción de respuesta 7) y las que se encuentran fuera de parques naturales. Estos criterios, permitirán delimitar el universo de total de UPA, de las cuales se identificará las UPA que presentan una coincidencia con los predios que redujeron su tamaño inicial (acercamiento espacial al fraccionamiento).

Figura 22. Escenarios para entender la composición de una UPA



Fuente: UPRA (2023).

- III. Dado que la unidad de análisis del fraccionamiento es el predio y no la UPA, se requirió vincular ambas fuentes de información (CNA y catastros). Dicha vinculación adicionalmente aporta la localización o marcación de predios sobre los que el punto o puntos del centroide de la UPA concuerda. Dado que no es posible estimar los predios que conforman totalmente las UPA, solo se consideraron los predios que coinciden con los centroides de las UPA, así sea de manera parcial.



- IV. Estimada la coincidencia entre UPA y predios, se procedió a relacionar la información con un tamaño predial, usando información cartográfica que la UPRA dispone proveniente del IGAC y catastros descentralizados —Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín y Catastro Distrital Bogotá—. De igual manera, se asoció la variable P_S5PAUTOS (área) a cada UPA identificada.
- V. Se identificaron las UPA con predios que presentaron reducción de tamaño entre los años 2014-2020. Para ello, se tomó el análisis de acercamiento espacial del fraccionamiento predial, donde se asociaron los predios con esta condición.
- VI. Análisis complementario de las UPA resultantes a analizar desde la óptica del fraccionamiento predial.
 - Distribución por rangos de tamaño.
 - Localización de UPA a nivel departamental y municipal.
 - Condición de ocupación de las UPA (ocupación permanente, temporal o desocupada).

5.6.2. Análisis del fraccionamiento ante cambios de coberturas de uso del suelo

En este apartado el punto de partida son las UPA que se identificaron con un posible fraccionamiento predial. Dada que el CNA muestra información del 2014 se hace necesario actualizar la cantidad de UPA dentro del universo del fraccionamiento, por tanto, tomando la metodología propuesta (Córdoba Martínez, 2021), se realiza un análisis multitemporal de cambio de coberturas tomando la metodología Corine Land Cover 2018 y dejando aquellas UPA que no presentaron cambios en su cobertura relacionada con actividades agropecuarias.





Para ello, se toma el nivel 1 (territorios agrícolas) se hace la comparación y se genera una marcación de las UPA que siguen siendo territorios agrícolas, descartando aquellas que tuvieron cambios en el 2018. Estas UPA que se identifiquen se analizarán a partir de las variables de tamaño y localización (departamental y municipal) con el fin de determinar los territorios que presentaron la mayor cantidad de cambios de cobertura.

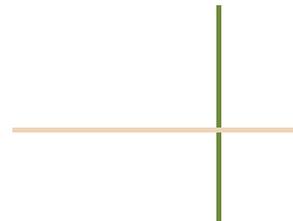
5.6.3. Incidencia del fraccionamiento en el acceso a factores de producción

Aunque el análisis de factores productivos no es un tema nuevo, dado que se han realizado innumerables investigaciones sobre el tema, esta caracterización económica comienza con el análisis de factores productivos: riego, crédito, asociatividad, uso de maquinaria, asistencia técnica y mano de obra. El aporte de este trabajo al análisis de factores productivos consiste en describir la cobertura o acceso que registran los productores que se encuentran en las unidades productivas agropecuarias identificadas con posible fraccionamiento y comparar sus resultados por rangos de tamaño.

Este análisis dependiendo del factor productivo se realizará ya sea por tipo de cultivo, rangos de tamaño o categoría de UPA según uso y coberturas. Esta caracterización es el primer paso para llegar a establecer la importancia que tienen los factores productivos en la producción agrícola de las UPA.

- A. Maquinaria y riego (infraestructura): Aquí se referirá a infraestructura productiva a la maquinaria y al riego que utilizan las UPA para la siembra de cultivos. Este tipo de infraestructura junto a las vías, transporte, adecuación de tierras, centros de acopio, plantas de procesamiento, invernaderos, entre otros permiten mejorar los indicadores de productividad, competitividad y sostenibilidad de los sistemas de producción. A partir de las preguntas 52 (riego) y 117 (maquinaria) se determinó el tipo de riego y la utilización de maquinaria en las UPA para el desarrollo de actividades agropecuarias.
- B. Crédito: Se realiza un análisis descriptivo para identificar las principales tendencias en acceso, destino del crédito y oferta del sistema financiero al sector agropecuario. Con este análisis se quiere determinar el acceso por parte de los productores y comparar los resultados con la tendencia nacional de la falta de acceso a crédito, el cual es un problema generalizado del área rural.

Un ejercicio adicional propuesto basado en las metodologías propuestas (Alvarado Guerrero & Pintado Linares, 2017) (Escalante et al., 2012) se analiza si el siguiente conjunto de variables es relevante en la asignación de los créditos en el sector agropecuario para las UPA coincidentes con predios de reducción de tamaño, y evaluar así el grado de respuesta mediante un modelo econométrico de probabilidad lineal. Así, el objetivo de este análisis es identificar las características de las unidades de producción que son relevantes en la selección como sujetos de crédito.





La variable binaria se define al considerar a las UPA que solicitaron crédito. El cambio de un nivel a otro está condicionado por las siguientes variables: pertenencia a una organización de productores, tamaño de la superficie, tenencias de las UPA, asociatividad, asistencia técnica, área de infraestructura, riego y uso de maquinaria. Las variables propuestas para el modelo se presentan en la tabla 4.

Tabla 4. Variables usadas en el modelo de regresión propuesto

Variable	Condición	Pregunta CNA
Título	1 si la UPA tiene título, 0 en otro caso (comunero, arrendatario, posesionario, otro).	S05_Tenencia
Asociatividad	1 si la UPA pertenece a alguna asociación, comité o cooperativa con fines económicos, y 0 si no pertenece.	P_S11P134
Crédito	1 si la UPA solicitó crédito y 0 si no lo solicitó	P_S11P136
Asistencia técnica	1 si el productor recibió asistencia técnica y 0 si no la recibió.	P_S11P135
Infraestructura	1 si la UPA asigna un área para infraestructura y 0 si no lo hace.	P_S12P147
Riego	1 si la UPA utiliza algún sistema de riego y 0 si no usa.	P_S6P70
Maquinaria	1 si en la UPA existe maquinaria para el desarrollo de las actividades agropecuarias y 0 si no lo existe.	P_S9P117

Fuente: con base en CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014) a partir de la metodología propuesta (Escalante et al., 2012).

Los modelos de probabilidad lineal se caracterizan porque su variable dependiente (Y_i) toma valores discretos de cero o uno; para este ejercicio serán las UPA con crédito y las UPA sin crédito y el cambio y el cambio de una elección a otra está condicionado por un conjunto de variables explicativas que representan a los factores que influyen en la elección ($X \equiv (x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{ik})$). La especificación del modelo sería:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik} + u_i$$

La anterior ecuación siguiendo con Escalante et al., (2013) describe el proceso de elección, dados los valores de x_i . Por lo tanto, la probabilidad de que los productores que viven en las UPA identificadas seleccionen un resultado en particular, está definida como la probabilidad condicional del conjunto de variables explicativas y el término de error, sabiendo que la variable dependiente (crédito) sigue una distribución binomial que toma valores de 0 y 1.



De igual forma, en este modelo los estimadores β miden el cambio en la probabilidad de que la variable binaria (crédito) pasa del valor de cero al valor de uno, asociado a un cambio en una unidad de la variable x_i , manteniendo constante el resto de los regresores. Para este ejercicio, la especificación utilizada para identificar las variables (factores de producción) que influyen en la asignación de crédito en las UPA coincidentes con predios de reducción de tamaño, se basa en un modelo Probit.

- C. Asociatividad: La asociatividad de acuerdo con el DNP, Misión Rural (2015) juega un papel central para lograr la inclusión de los pequeños productores en los procesos productivos. A partir de lo mencionado y usando la información del censo se determinó el porcentaje de UPA que se encuentran vinculadas a una asociación, así como se identificó las principales formas de asociación, dado que todas las formas pueden contribuir de una forma significativa a la inclusión productiva de los productores.
- D. Asistencia técnica: La asistencia técnica agropecuaria ha sido considerada como uno de los procesos clave para orientar el desarrollo productivo y tecnológico del sector agropecuario en particular. Un adecuado acompañamiento técnico a los procesos productivos agropecuarios permite orientar de manera potencial y coherente los procesos tecnológicos, gerenciales y organizativos a nivel rural. En este sentido, cuando los productores agropecuarios cuentan con el servicio de asistencia técnica obtienen como resultado mayores ingresos económicos a raíz de una mayor productividad. Tomando la pregunta 135 del censo agropecuario es posible determinar el porcentaje de cobertura de asistencia técnica en las UPA y determinar las métricas de asistencia técnica con mayor participación.
- E. Mano de obra: De acuerdo con el DNP, Misión Rural (2015) el empleo en las áreas rurales podría ser descrito como precario; a pesar de que la tasa de desempleo es más baja que en la ciudad, hay una alta informalidad y las personas cuentan con menores ingresos; lo anterior, se suma a los altos niveles de pobreza y bajo niveles de educación de la población rural. Aunque unas limitantes de la información del censo es la no identificación de la población económicamente activa, lo cual impide estimar una tasa de desempleo para las UPA con indicios de fraccionamiento, los resultados si permiten identificar el número de trabajadores permanentes en las UPA, la estructura del empleo entre hombres y mujeres y la proporción de mano de obra familiar presente en las UPA.

Una vez realizado este análisis descriptivo por factor de producción se estima el porcentaje de importancia por factor de producción a partir de la producción obtenida por cada UPA. Para ello, se utiliza el análisis de varianza (Anova), partiendo del supuesto que la importancia de cada factor productivo varía de acuerdo con su tamaño, por lo que estos resultados se mostrarán por rangos de tamaño conforme al área de las UPA analizadas. Las variables que se utilizarán en esta parte del análisis se encuentran en la tabla 5.



**Tabla 5.** Variables de interés para el análisis de varianza (Anova)

Tipo de variable	Variable	Pregunta CNA
Dependiente	Producción agrícola (toneladas)	P_S6P57A
Independiente	Asociatividad	P_S11P134
	Crédito	P_S11P136
	Mano de obra familiar	P_S11P139
	Asistencia técnica	P_S11P135
	Área cosechada	Área cosechada
	Infraestructura	P_S12P147
	Riego	P_S6P70
	Maquinaria	P_S9P117
	Sostenibilidad ambiental	P_S11P130

Fuente: con base en CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

De estas variables, vale la pena realizar las siguientes aclaraciones:

- La única variable cuantitativa es la producción agrícola. Las demás son variables cualitativas, en su gran mayoría con dos categorías.
- En relación con el área cosechada las UPA fueron agrupadas en tres categorías de acuerdo con el porcentaje de área destinada a la siembra de cultivos.
- La mano de obra familiar se definió como el porcentaje de trabajadores que pertenecen al hogar del productor. La categoría SI serán aquellas UPA cuyo porcentaje de mano de obra es mayor a 0 %.
- La sostenibilidad ambiental hace referencia a la tala de bosques que se presentó o no en las UPA.
- Como se evidencia, el modelo que se quiere construir es una Anova de nueve factores sin interacciones que quiere identificar la importancia de los factores productivos en la producción de las UPA.

Más que realizar un análisis estadístico de significancia de las variables (factores de producción), lo que se quiere determinar es el porcentaje de afectación en los niveles de producción como consecuencia de la ausencia de uno o más factores. Por tal motivo, en los análisis a realizar, la baja importancia o peso de los factores responderán al hecho de la poca significancia estadística de estas en los modelos propuestos por rangos de tamaños.

Con los resultados obtenidos se define la importancia de los factores de producción por rangos de tamaño; para ello, se organizan los datos de tal forma que se puede identificar en



orden de importancia el peso que tiene cada uno de los factores de producción analizados. De esta forma establece por cada uno de los tamaños de área, la dependencia o no a los factores de producción que se tuvieron en cuenta. Este análisis permite tener una aproximación al acceso de factores productivos por parte de los productores que se encuentran en UPA con indicios de fraccionamiento y cómo estos afectan sus niveles de producción; en otras palabras, los factores productivos deben ser analizados como un eslabón, en donde si uno de ellos falta, el ingreso de los productores puede verse afectado, es así como autores como Balcázar et al., (2013) afirman que para que los agricultores inviertan y obtengan mayores ingresos se necesita acceso a una serie de factores, tales como la tierra, el trabajo, los conocimientos técnicos y la información.

5.6.4. Caracterización económico-productiva de productores en las UPA con indicios de fraccionamiento

Este apartado metodológico complementa al anterior al estar centrado en los productores propietarios de las UPA identificados con posibles indicios de fraccionamiento predial. Dado que se identificó la importancia de los factores productivos a partir del tamaño de las UPA, ahora se va a realizar una tipificación de productores que permita crear un grupo con características similares en los cuales se pueda enfocar las propuestas de política pública en torno al fraccionamiento.

La tipificación de productores se ha utilizado como un instrumento para proponer estrategias que permitan mejorar el desarrollo de la agricultura y la aplicación de políticas gubernamentales (Borja Bravo et al., 2018). En este escenario la referencia de la unidad de producción es la UPA y se utilizan técnicas de aprendizaje no supervisado (*clusterización: K-means*).

Esta tipificación se realiza solo en aquellos territorios identificados con indicios de fraccionamiento predial y la fuente de información principal es el CNA del 2014. Las variables que se utilizarán en esta sección se encuentran en la tabla 6.

Tabla 6. Variables propuestas para la tipificación de productores

Variable	Descripción	Valores de la variable
Área UPA	Corresponde al tamaño declarado por las UPA	Valores en ha
Área agropecuaria	Indica el área que tiene la UPA con cultivos presentes transitorios; cultivos permanentes; plantaciones forestales; pastos sembrados y pastos o sabanas naturales.	Valores en ha
Área pastos	Área en pastos sembrados en las UPA	Valores en ha
Leche recolectada	Cantidad total de leche recolectada en las UPA	Valores en litros



Variable	Descripción	Valores de la variable
Protección fuentes de agua	Formas en las que la UPA protege las fuentes de agua que utiliza en las actividades agropecuarias.	1: Prácticas conservación 2: Prácticas ancestrales 3: No realiza prácticas 4: No responde
Acceso fuentes de agua	Fuentes de agua que utiliza la UPA para las actividades agropecuarias.	1: Fuentes naturales 2: Fuentes artificiales 3: Sin riego 4: No responde
Conservación de suelos	Prácticas de conservación de suelos utilizadas por las UPA.	1: Labranza mínima 2: Conservación 3: Prácticas ancestrales 4: No realiza 5: No responde
Bosques naturales	Indica si la UPA para la siembra de sus cultivos o plantaciones forestales transformó, tumbó o taló bosques naturales.	1: Transformó 2: No transformó 3: No responde
Manejo de desechos	Indica la forma como las UPA realizan el manejo de sus desechos.	1: Gestión alta 2: Gestión media 3: No hace gestión
Acceso a crédito	Solicitud de crédito realiza por las UPA para el desarrollo de sus actividades agropecuarias.	1: Sí 2: No
Tenencia	Es el derecho de posesión sobre la UPA que tienen los propietarios	1: Propia 2: Arriendo 3: Aparcería 4: Usufructo 5: Comodato 6: Ocupación de hecho 7: Propiedad colectiva 8: Comunero 9: Otra forma de tenencia 11: Mixta 99: No sabe
Control de plagas	Controles utilizados por las UPA contra las plagas	1: Manual 2: Orgánico 3: Químico 4: Mecanizado 5: Genético 6: Ancestrales 7: Sin controles 8: No responde



Variable	Descripción	Valores de la variable
Fertilización	Tipo de fertilizantes utilizados por las UPA para mejorar los suelos	1: Orgánico 2: Químico 3: Quemados 4: Ancestrales 5: No aplica 6: No responde
Canales de comercialización	Formas utilizadas por las UPA para comercializar o distribuir los cultivos cosechados	1: Venta mercados 2: Trueque 3: Autoconsumo
Producción pecuaria	Cantidad total de ganado bovino (machos y hembras) que hay en la UPA	Entero positivo
Tipo de semilla	Son los tipos de semilla que utilizan las UPA en los cultivos que siembran	1: Certificada 2: No certificada 3: Tradicional 9: No sabe
Área cosechada	Área destinada por la UPA para la siembra de cultivos.	Valores en ha
Producción UPA	Toneladas cosechadas por las UPA a partir de cultivos sembrados	Valores en toneladas

Fuente: con base en CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

De las técnicas de clusterización se seleccionó el K-means, el cual destaca por su sencillez y la velocidad a la hora de utilizarlo con grandes volúmenes de datos. Este método se encarga de agrupar las observaciones, en k grupos o clústeres basándose en sus características o variables definidas. Para elegir la cantidad ideal de grupos, se implementó el método del codo o *elbow method* (Wu, 2012), el permite encontrar el número aproximado de grupos que se deben utilizar. Una vez definidos los grupos, se realiza un análisis descriptivo de cada uno identificando las variables con mayor influencia o las más importantes dentro de cada clúster.

5.7. Dimensión socioambiental

El fenómeno del fraccionamiento de la propiedad rural está directamente relacionado con una desigual distribución de los recursos naturales y sus beneficios asociados a las comunidades rurales. Esta circunstancia repercute negativamente en la capacidad de las comunidades para dar los usos que propendan por la conservación de los recursos naturales y el aprovechamiento racional, generando así su detrimento.

Esta desigualdad en la distribución de los recursos naturales es la consecuencia de los modelos de ocupación y desarrollo histórico de la estructura agraria en el país, así como de los procesos coloniales que aún se reflejan en el territorio, representados en la concentración excesiva de la tierra; fenómeno extremo que, a su vez, evidencia la desigualdad en la distribución. Dicha concentración de la propiedad rural es uno de los problemas estructurales no



resueltos más sensibles que afronta el país. Dentro de las causas asociadas se encuentran la baja competitividad del sector agropecuario, la intensificación de la violencia en el campo, el desplazamiento forzado interno, el despojo de tierras y territorios, la migración del campo a la ciudad, la marginalización campesina, el incremento de la pobreza rural, la desigualdad social, la inadecuada infraestructura vial, la falta de asistencia técnica y créditos, el desempleo, la baja calidad de vida, el inadecuado uso y deterioro del potencial productivo de recursos naturales como el suelo y el uso ineficiente de la FA (Cortés López et al., 2020).

Por su parte, el fenómeno del fraccionamiento representa un problema de limitación al acceso, justo, a los elementos de naturaleza vinculados a la tierra: el agua y la biodiversidad, y a servicios ambientales necesarios para la actividad agropecuaria y la vida misma de las comunidades rurales. La reducción de los predios presupone una menor proporción de recursos naturales que serán aprovechados por más comunidades y familias, traduciéndose en una inequitativa distribución ecológica. Una desigualdad que se evidencia en la distribución que resulta de asociar patrones sociales, espaciales y temporales, que dan cuenta tanto del acceso a los beneficios obtenidos de los recursos naturales como de los servicios proporcionados por el ambiente en tanto sistema (Martínez-Alier, 2004).

La desigualdad en la distribución de la naturaleza para las comunidades rurales implica, a su vez, un efecto en las interrelaciones entre la naturaleza, las comunidades rurales y demás actores sociales e institucionales presentes en los territorios. Produce un impacto negativo en la capacidad de las comunidades rurales para gestionar su territorio. Deviene en una posición de desventaja de poder, frente a otros actores con mayor acceso a los recursos naturales o inclusive en quienes los concentran (Parreira & Alimonda, 2005).

Se trata de un impacto negativo que repercute directamente en la capacidad de las comunidades rurales para llevar a cabo ejercicios de gobernanza ambiental; toma de decisiones y resolución de conflictos frente al manejo de los recursos naturales (Hogenboom & Baud, 2012). Y afecta, igualmente, la resiliencia de las comunidades y sus territorios frente a otras presiones externas.

Por ello, la distribución y redistribución de la naturaleza, sus beneficios y pasivos ambientales en las comunidades rurales, producto del fenómeno del fraccionamiento de la propiedad rural, son condiciones determinantes que se deben revisar para propender por la garantía de los derechos colectivos ambientales, y de las comunidades que demandan mayor participación y reconocimiento. En este sentido, las implicaciones ambientales del fenómeno del fraccionamiento pueden ser leídas como injusticias ambientales que deben ser tenidas en cuenta, tratadas y reconocidas en el ámbito político-jurídico⁴⁷.

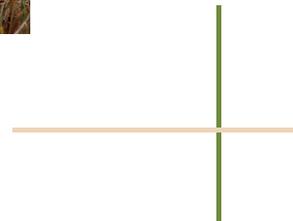
⁴⁷ Al respecto consultar la Resolución 1496 del 03 de agosto de 2018, por la cual se crea la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental. <https://archivo.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/83-RES%201496%20DE%202018.pdf>



En el caso del presente análisis, para llevar a cabo el cálculo del fraccionamiento predial en relación con la dimensión socioambiental, se tomó como punto de partida la metodología para el cálculo de UAF (Sinning Durán et al., s. f.). En el componente ambiental de esta metodología se definió el procedimiento para construir el Estándar del Estado de Conservación (ECE) el cual se compone de tres indicadores: conectividad estructural de las coberturas vegetales, áreas de concentración de especies sensibles y estado de conservación del hábitat. A partir de su ponderación se definieron tres niveles o categorías ECE (bajo, medio y alto) con los cuales se agruparon o clasificaron a las unidades físicas homogéneas (UFH).

El ECE aplicado al tema del fraccionamiento predial desarrolla los siguientes pasos:

- Toma los territorios donde se identificaron predios con posible fraccionamiento (criterio de reducción de tamaño predial) y calcular el valor del ECE, con el fin de establecer su categoría.
- Establece los territorios con el mayor y menor estado de conservación de ecosistemas, complementando este análisis con estadísticas como distribución de predios por rangos de tamaño. Puede darse el caso que en zonas donde predomine la pequeña propiedad la conservación de ecosistemas sea mucho más pequeña que en otros territorios.
- Compara estos resultados con resultados a nivel municipal, para analizar si existen cambios significativos con respecto a las zonas de fraccionamiento.







6

Resultados del análisis del fraccionamiento antieconómico

La sección enfoca la exposición de los resultados obtenidos mediante el procesamiento de información estadística y espacial, sujetos a la limitación de las fuentes. Se iniciará con una presentación general de resultados, siguiendo la metodología descrita previamente, para luego profundizar en los hallazgos por dimensiones específicas, acompañados de análisis y reflexiones pertinentes.

A partir de estudios de las dimensiones abordadas en el capítulo anterior que relacionan diversas variables con el fraccionamiento antieconómico de tierras rurales y sumado a otros factores que pueden influir en este fenómeno (Anexo 3), se desarrolla un modelo econométrico de mínimos cuadrados ponderados que busca determinar las principales variables que afectan dicho fenómeno (tabla 7).

Tabla 7. Variables significativas y coeficientes mínimos cuadrados ponderados (WLS)

Mínimos cuadrados ponderados (WLS)	Coficiente
Número de predios rurales a nivel municipal	-0,2269
Valor agregado de las actividades primarias	0,0014
Presencia de sistemas de riego por gravedad	-0,0003
Kilómetros de vías tipo I	64,6598



Mínimos cuadrados ponderados (WLS)	Coefficiente
Kilómetros de vías tipo VI	-13,3814
Participación en el agregado departamental	-0,0210

Fuente: Con base en CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), Terridata datos 2019, datos Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Clasificación de vías Inviás.

El análisis mediante un modelo de mínimos cuadrados ponderados (WLS) muestra la importancia de diversas variables que influyen esta dinámica. Donde, el número de predios rurales a nivel municipal (-0,2269) tiene un impacto significativamente positivo en la disminución del fenómeno de fragmentación. Esta tendencia sugiere que mayor cantidad de predios en un municipio podría estar asociada con menores niveles de subdivisión, debido a la presencia de extensiones de tierra que se administran de manera más eficiente en términos de uso y gestión del espacio.

Por otro lado, el valor agregado de las actividades primarias (0,0014) presenta un efecto que incentiva la fragmentación. Esto podría interpretarse como un indicativo que el aumento en la productividad o rentabilidad de las actividades agrícolas incentiva la subdivisión de las tierras, quizás para optimizar el rendimiento o como resultado de estrategias de sucesión hereditaria familiar.

La infraestructura también desempeña un papel crucial, la presencia de sistemas de riego por gravedad (-0,0003) parece desalentar la fragmentación, lo que puede reflejar las inversiones en infraestructura que favorecen la conservación de parcelas más grandes y mejor integradas. Contrariamente, los kilómetros de vías tipo I (64,6598) sobre el área del municipio se correlacionan con un aumento en la fragmentación. Esta observación sugiere que una mejor accesibilidad y conectividad, proporcionada por carreteras en buenas condiciones, podría estar facilitando tanto el acceso como la valorización de parcelas más pequeñas y separadas.

En contraste, las vías tipo 6 (-13,3814), que son carreteras rurales sin pavimentar y en condiciones precarias, muestran un efecto negativo en la fragmentación. Esto se debe a que las dificultades de acceso, una malla vial veredal consolidada y las deficientes condiciones de estas vías, desincentivando la subdivisión y la venta de terrenos en áreas menos accesibles.

Finalmente, la participación en el agregado departamental (-0,0210) revela que una mayor integración económica a nivel departamental podría estar asociada con una menor tendencia a la fragmentación, debido a políticas de uso de suelo y gestión territorial más efectivas.

Estos hallazgos subrayan la complejidad de las fuerzas en juego en la fragmentación de terrenos rurales y resaltan la importancia de abordar esta problemática desde múltiples ángulos, considerando tanto los aspectos económicos como los infraestructurales. La relación



entre la calidad de la infraestructura vial y la fragmentación, en particular, ofrece perspectivas valiosas para futuras políticas de planificación y desarrollo rural.

Es modelo de mínimos cuadrados ponderados presenta un (R^2) de 0,736 y un nivel de confianza superior al 95 %. Sin embargo, debido a la dinámica compleja del fenómeno se acude al desarrollo de un modelo de Machine Learning de redes neuronales que arroja un Coeficiente de Determinación (R^2) de 0,99 donde las variables que determinan el fenómeno en una serie de relaciones no lineales que proporcione una visión exhaustiva y detallada de las variables que influyen en esta dinámica (tabla 8).

Esta alta capacidad predictiva indica que las variables seleccionadas capturan casi completamente la variabilidad del fenómeno observado, reflejando una interacción significativa y compleja entre factores socioeconómicos, infraestructurales y tecnológicos.

Tabla 8. Variables significativas en el modelo de redes neuronales

Variables modelo redes neuronales
Número de predios rurales a nivel municipal
Población rural
Acceso al crédito
Acceso a la asistencia técnica agropecuaria
Existencia de maquinaria para la producción agropecuaria
Acción de tumbar o talar los bosques
Sumatoria de número de trabajadores pertenecientes al hogar del productor
Utilización de riego por gravedad
Participación en el agregado departamental
Número de kilómetros de vías tipo 5 en el municipio
Agregado de la producción en actividades terciarias
Suma del área sembrada

Fuente: Con base en CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), Terridata datos 2019, datos UPRA, Clasificación de vías Invías.

El número de predios rurales a nivel municipal emerge como la variable con el mayor impacto, sugiriendo que una mayor cantidad de predios puede estar vinculada con una menor fragmentación. En contraste, la población rural influye en la necesidad de recursos, lo que podría conducir a una mayor subdivisión del terreno para satisfacer las demandas de una población creciente.

La sumatoria de número de trabajadores del hogar del productor proporciona una perspectiva sobre la mano de obra disponible, que puede facilitar o complicar la operación en



función del tamaño de los predios. De forma similar, el acceso al crédito permite a los agricultores realizar inversiones que pueden alterar la configuración de la propiedad, mientras que la asistencia técnica agropecuaria mejora las prácticas de cultivo y gestión del terreno.

La disponibilidad de maquinaria para la producción agropecuaria y la implementación de sistemas de riego por gravedad son indicativos de cómo la tecnología y la infraestructura pueden reducir la necesidad de subdividir la tierra, al hacer posible la gestión eficiente de áreas más grandes. Por otro lado, la deforestación, señalada por la acción de tumar o talar bosques, refleja un impulso hacia la expansión agrícola que frecuentemente resulta en una mayor fragmentación.

La participación de un municipio en el agregado económico departamental y la infraestructura de transporte, representada por kilómetros de vías tipo 5, desempeñan un papel crucial en la configuración del uso del suelo. Estos factores influyen tanto en la valorización de las tierras como en la accesibilidad, que son determinantes clave en la gestión y fragmentación del terreno.

Finalmente, el sector terciario y la suma del área sembrada ofrecen una perspectiva sobre cómo las actividades económicas más allá de la agricultura y la extensión total cultivada pueden influir en la consolidación o fragmentación de la tierra. Estos elementos interconectados muestran una trama compleja de causas y efectos que dictan cómo se utiliza y se divide la tierra en las zonas rurales.

Este análisis profundo, permitido por la precisión del modelo de redes neuronales, subraya la importancia de abordar la fragmentación de la tierra desde múltiples perspectivas. Comprender estas dinámicas facilita la formulación de políticas que no solo apoyan la sostenibilidad ambiental, sino que también potencian la viabilidad económica de las comunidades rurales, asegurando una gestión más holística y efectiva del paisaje rural.

6.1. Aproximación general al fraccionamiento de la tierra rural

Los datos estadísticos oficiales catastrales obtenidos o procesados bien por el mismo IGAC o por la UPRA, constituyen la principal fuente para analizar los indicios o señales de presencia del fenómeno en Colombia. Sin desconocer la existencia de otra serie de indicios, los que aborda el presente documento son los siguientes:

- Que el número de predios rurales aumente a nivel país.
- Que el número de predios rurales aumente a nivel municipal sin que el área total del municipio varíe.
- Que el número de predios que no alcanzan el mínimo de UAF establecida por la autoridad agraria, sea significativo.



- Que los tamaños de los predios a nivel municipal cambien constantemente, evidenciando una dinámica relativamente alta entre tamaños.
- Que una cierta cantidad de predios que reducen su área original, se agrupen según su cercanía geográfica.
- Que cada vez exista menos predios con destinación agropecuaria y más con otras destinaciones económicas.

Para confirmar si tales indicios conducen a confirmar que el fenómeno de fraccionamiento está presente en el país, en qué medida y en dónde, se realizan dos acercamientos: el primero permite analizar un panorama amplio, al incluir todo el universo catastral sin hacer distinciones entre el destino de los predios; mientras que, el segundo permite obtener un análisis más puntual de la presencia del fenómeno frente a actividades agropecuarias, objeto de atención del sector.

6.1.1. Dinámica de la evolución predial y variabilidad por municipio

En 2014 el catastro inventarió cerca de 4 millones de predios rurales totales; por su parte, en el 2020 se registraron alrededor de 4,6 millones de predios, lo cual indica, que entre estos años el país presentó un crecimiento del 14,26 % en el número de predios con una variación anual promedio del 2,38 %. La dinámica predial a nivel nacional en cuanto a la variabilidad en el número de predios se observa en la figura 23.

Figura 23. Variación porcentual nacional del número de predios (2014-2020)



Fuente: Con base en: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).



Adentrándose en lo que sucede estadísticamente con los mencionados incrementos o aumento de predios, se inicia un análisis de la siguiente forma: a) un análisis según rangos de distribución de los tamaños prediales (incluyendo información de condominios y propiedad horizontal) y b) un análisis departamental y municipal de la misma información, con el fin de aproximarse a identificar la presencia del fenómeno.

Por rangos de tamaño predial se tiene el siguiente comportamiento que analiza la dinámica predial para los años 2014 y 2020:

- En la mayoría de los rangos de tamaño predial se evidencia un mayor número de predios, lo que equivale a decir que el incremento del número de predios es generalizado en todos los tamaños en los cual se encuentra distribuida la propiedad rural con excepción de aquellos entre las 200 ha y 5.000 ha.
- Del total de predios rurales en el país, los que presentan mayor variación porcentual acumulada son: a) predios de tamaño menor a las 0,5 ha (20,07 %, 232.761 predios); b) mayor a 10.000 ha (16,02 %, 79 predios) y c) entre 0,5 y 1 ha (5,52 %, 23.592 predios).
- Hay que resaltar la fuerte dinámica que han tenido los predios destinados a propiedad horizontal y condominios, los cuales han tenido una variabilidad del 364,62 % (160.845 predios) y 57,71 % (47.339 predios) respectivamente en el periodo analizado. La tabla 9 muestra esta dinámica predial por rangos de tamaño para los años 2014 y 2020.

Tabla 9. Dinámica predial por rangos de tamaño (2014 y 2020)

Tamaño predial (ha)	N.º de predios		Variación en cantidad de predios 2020-2014	Variación porcentual acumulada 2020-2014	Variación porcentual promedio 2020-2014
	2014	2020			
A1. Hasta 0,5 ha	1.159.573	1.392.334	232.761	20,07	3,35
A2. Mayor a 0,5 hasta 1 ha	427.740	451.332	23.592	5,52	0,92
A3. Mayor a 1 hasta 2,5 ha	588.737	609.575	20.838	3,54	0,59
A4. Mayor a 2,5 hasta 3 ha	115.933	119.768	3.835	3,31	0,55
B1. Mayor a 3 hasta 5 ha	300.587	308.495	7.908	2,63	0,44
B2. Mayor a 5 hasta 10 ha	329.021	337.526	8.505	2,58	0,43
C1. Mayor a 10 hasta 20 ha	248.363	254.676	6.313	2,54	0,42
D1. Mayor a 20 hasta 50 ha	234.666	238.811	4.145	1,77	0,29
D2. Mayor a 50 hasta 100 ha	99.872	101.411	1.539	1,54	0,26
D3. Mayor a 100 hasta 200 ha	47.997	48.385	388	0,81	0,13
E1. Mayor a 200 hasta 500 ha	23.171	23.133	-38	-0,16	-0,03



Tamaño predial (ha)	N.º de predios		Variación en cantidad de predios 2020-2014	Variación porcentual acumulada 2020-2014	Variación porcentual promedio 2020-2014
	2014	2020			
E2. Mayor a 500 hasta 1.000 ha	7.689	7.642	-47	-0,61	-0,10
E3. Mayor a 1.000 hasta 2000 ha	3.732	3.677	-55	-1,47	-0,25
E4. Mayor a 2000 hasta 5.000 ha	1.397	1.309	-88	-6,30	-1,05
E5. Mayor a 5.000 hasta 10.000 ha	420	442	22	5,24	0,87
E6. Mayor a 10.000 ha	493	572	79	16,02	2,67
Condominio	82.024	129.363	47.339	57,71	9,62
Mejora	314.995	372.068	57.073	18,12	3,02
Propiedad Horizontal	44.113	204.958	160.845	364,62	60,77
Total	4.030.523	4.605.477	574.954	14,26	2,38

Fuente: Con base en: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali, (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

Las cifras expuestas reflejan un comportamiento que pone en evidencia el fuerte dinamismo municipal en la variación de los tamaños de los predios cuando estos tienen una destinación de tipo habitacional como es el caso de la propiedad horizontal y condominios. Así mismo, hay un incremento de número de predios con tamaños menores a las 2,5 ha, en municipios donde el total de predios aumentó.

6.1.2. Fraccionamiento en predios con destinación agropecuaria

Este análisis continúa con una descripción a nivel departamental y municipal de los predios privados con destinos agropecuarios dentro de la FA 2021, en la cual hay 2.226.149 predios que cumplen los tres criterios definidos para ser incluidos en los análisis de fraccionamiento:

- Su crecimiento predial histórico (2014-2020) sea mayor al crecimiento promedio acumulado a nivel nacional, el cual es del 0,491 %.
- Registren la formación catastral vigente.
- Los años que registren las mayores tasas de crecimiento no coincidan con los años de actualización catastral. Esto se hizo para evitar la generación de sesgos de información en los resultados y garantizar la consistencia de los datos, dado que este dato puede contribuir a explicar o ser causa estadística de los incrementos prediales.



En estos términos, la tasa de ocurrencia del fraccionamiento predial en el país es del 29,40 % frente al total del universo de estudio, es decir, 654.563 predios se agrupan en municipios en cuya jurisdicción incrementó el número de unidades prediales y suman un área de 7.146.401 ha. En la tabla 10 se encuentra la especificación de los universos de análisis considerados.

Tabla 10. Ocurrencia del fraccionamiento predial en el país

Universo de análisis	Ocurrencia del fraccionamiento (año 2020)	
	Predios	Área
Número total de predios privados con destino agropecuario en FA	2.226.149	29.671.062
Número total de predios privados con destino agropecuario en FA que cumplen los tres criterios	654.563	7.146.401
Participación del número de predios privados en FA que cumple con los tres criterios (%)	29,40	24,09

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2021).

Respecto al número de predios por rangos de tamaño, en 2020 vale la pena mencionar lo siguiente:

- Se evidencia un fuerte dinamismo del fraccionamiento predial en los tamaños de hasta 2,5 ha, que equivalen, en su conjunto, a 419.557 predios (64,10 %), siendo los predios menores a 0,5 ha los que registran uno de los mayores crecimientos prediales con 17,70 %. Este mismo comportamiento se observa en 2014 cuando en esos rangos de tamaño el número de predios equivalía al 63,22 % del total considerado dentro del universo de análisis.
- La variación entre 2014 y 2020 en tamaños prediales hasta 2,5 ha fue, en promedio, de 13,42 %.
- No obstante, el mayor crecimiento predial se presentó en el rango de entre 5.000 ha y 10.000 ha (50,00 %), lo cual indica que se redujo el área de uno de los predios para establecer uno nuevo.
- Se destacan otras variaciones superiores o iguales al 12,59 % (correspondiente al total nacional) en los siguientes rangos prediales: de 100 a 200 ha (17,00 %); de 2.000 a 5.000 ha (15,56 %) y de 200 a 500 ha (14,45 %) (tabla 11).
- En lo referente al área, las mayores extensiones se encuentran en los predios de los tamaños entre 1.000 a 2.000 ha (1.281.964); 20 a 50 ha (980.945 ha); de 50 a 100 ha (849.773 ha) y entre 200 a 500 ha (811.613 ha).



Tabla 11. Ocurrencia del fraccionamiento por rangos de tamaño

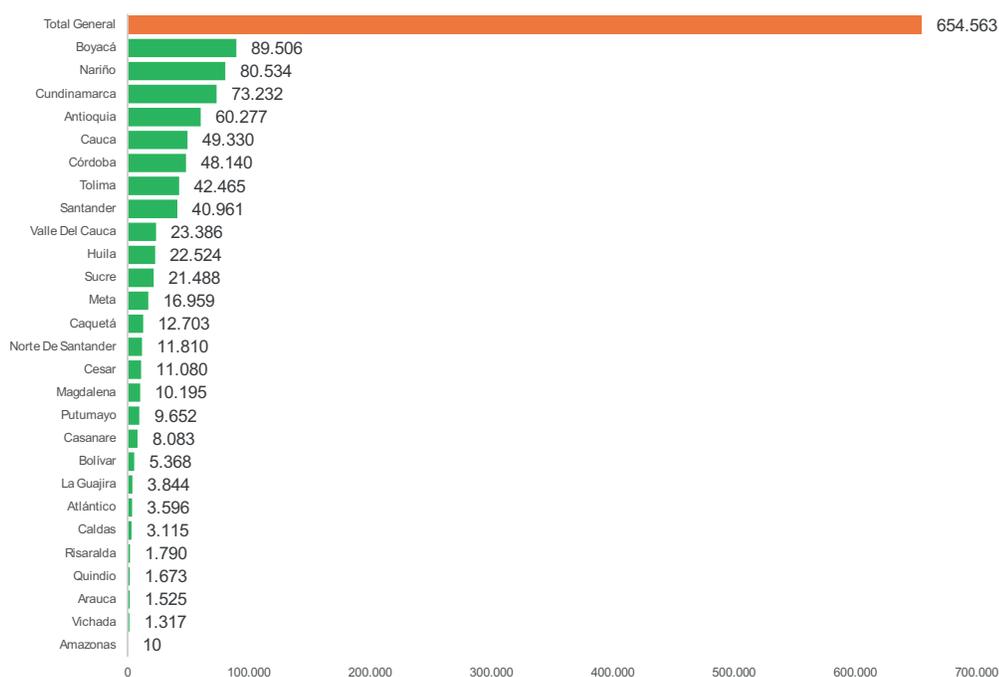
Tamaño predial (ha)	N.º de predios		Variación 2020-2014	Área (ha)		Variación 2020-2014	Participación predios		Participación áreas	
	2014	2020		2014	2020		2014	2020	2014	2020
A1. Hasta 0,5 ha	165.817	195.168	17,70	40.383	45.880	13,61	28,52	29,82	0,63	0,64
A2. Mayor a 0,5 hasta 1 ha	96.090	107.965	12,36	73.905	83.000	12,31	16,53	16,49	1,16	1,16
A3. Mayor a 1 hasta 2,5 ha	105.648	116.424	10,20	179.811	197.385	9,77	18,17	17,79	2,82	2,76
A4. Mayor a 2,5 hasta 3 ha	22.691	25.211	11,11	63.718	70.794	11,11	3,90	3,85	1,00	0,99
B1. Mayor a 3 hasta 5 ha	52.597	57.530	9,38	208.926	228.486	9,36	9,05	8,79	3,28	3,20
B2. Mayor a 5 hasta 10 ha	58.392	63.436	8,64	426.477	462.728	8,50	10,04	9,69	6,69	6,47
C1. Mayor a 10 hasta 20 ha	33.754	36.993	9,60	489.208	535.999	9,56	5,81	5,65	7,68	7,50
D1. Mayor a 20 hasta 50 ha	27.155	29.913	10,16	891.155	980.945	10,08	4,67	4,57	13,99	13,73
D2. Mayor a 50 hasta 100 ha	10.608	11.997	13,09	750.856	849.773	13,17	1,82	1,83	11,79	11,89
D3. Mayor a 100 hasta 200 ha	4.499	5.264	17,00	609.098	710.912	16,72	0,77	0,80	9,56	9,95
E1. Mayor a 200 hasta 500 ha	2.290	2.621	14,45	709.489	811.613	14,39	0,39	0,40	11,14	11,36
E2. Mayor a 500 hasta 1.000 ha	875	994	13,60	640.505	724.609	13,13	0,15	0,15	10,05	10,14
E3. Mayor a 1.000 hasta 2.000 ha	888	992	11,71	1.149.435	1.281.964	11,53	0,15	0,15	18,04	17,94
E4. Mayor a 2.000 hasta 5.000 ha	45	52	15,56	121.965	142.898	17,16	0,008	0,01	1,91	2,00
E5. Mayor a 5.000 hasta 10.000 ha	2	3	50,00	15.625	19.416	24,26	0,000	0,00	0,25	0,27
Total	581.351	654.563	12,59	6.370.556	7.146.401	12,18	100	100	100	100

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).



Realizando un análisis departamental y municipal del universo de datos con presunta presencia de fraccionamiento, se identifica que este fenómeno está ocurriendo en 27 departamentos y 751 municipios del país, con lo cual se puede afirmar que, si se mide el fraccionamiento desde el incremento histórico del número de predios como hasta ahora, el 84,37 % de los departamentos y el 66,93 % del total de municipios de Colombia tiene presencia de este.

Figura 24. Predios con señales de fraccionamiento predial según departamento



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

Al realizar el análisis de número de predios con señales de fraccionamiento por departamentos, destacan: Boyacá (89.506 predios; 13,67 %); Nariño (80.534 predios; 12,30 %); Cundinamarca (73.232 predios; 11,19 %); Antioquia (60.277 predios; 9,21 %) y Cauca (49.330 predios; 7,54 %). En su conjunto estos cinco departamentos representan el 53,91 % del total de predios con señales de fraccionamiento en 2020 y los resultados completos se pueden observar en la figura 24.

A nivel de los municipios, se encontró que Bucaramanga (Santander) registró el porcentaje más alto de crecimiento predial entre los años 2014 a 2020 con el 36,73 %; seguido de Girón (Santander) y San Fernando (Bolívar) con el 21,45 % y 19,16 % respectivamente. Los veinte municipios con los mayores porcentajes de variación están por encima del 10 %



en su crecimiento del número de predios y se encuentran en departamentos identificados con mayor presencia del fenómeno del fraccionamiento predial. La tabla 12 presenta esta información.

Tabla 12. Predios con señales de fraccionamiento predial según municipios

N.º	Municipio/ departamento	Predios identificados con fraccionamiento	Variación promedio % 2020-2014	Municipio/ departamento	Predios identificados con fraccionamiento	Variación promedio % 2020-2014
1	Bucaramanga, Santander	533	36,73	Manaure Balcón del Cesar, Cesar	140	14,12
2	Girón, Santander	2.722	21,45	San José del Fragua, Caquetá	434	14,10
3	San Fernando, Bolívar	333	19,16	Guaitarilla, Nariño	3.078	13,18
4	Piedecuesta, Santander	4.193	18,41	Morelia, Caquetá	501	12,33
5	Talaigua Nuevo, Bolívar	645	17,99	Almeida, Boyacá	2	12,25
6	Cubará, Boyacá	62	17,04	Sucre, Cauca	2	12,25
7	Puerto Concordia, Meta	5	16,50	San Carlos de Guaroa, Meta	414	12,00
8	San Martín, Cesar	397	15,99	Aguachica, Cesar	1.241	10,64
9	Ponedera, Atlántico	402	15,90	Chinácota, Norte de Santander	953	10,47
10	La Paz, Cesar	237	14,56	Bochalema, Norte de Santander	569	10,32

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

6.1.3. Acercamiento predial al fraccionamiento

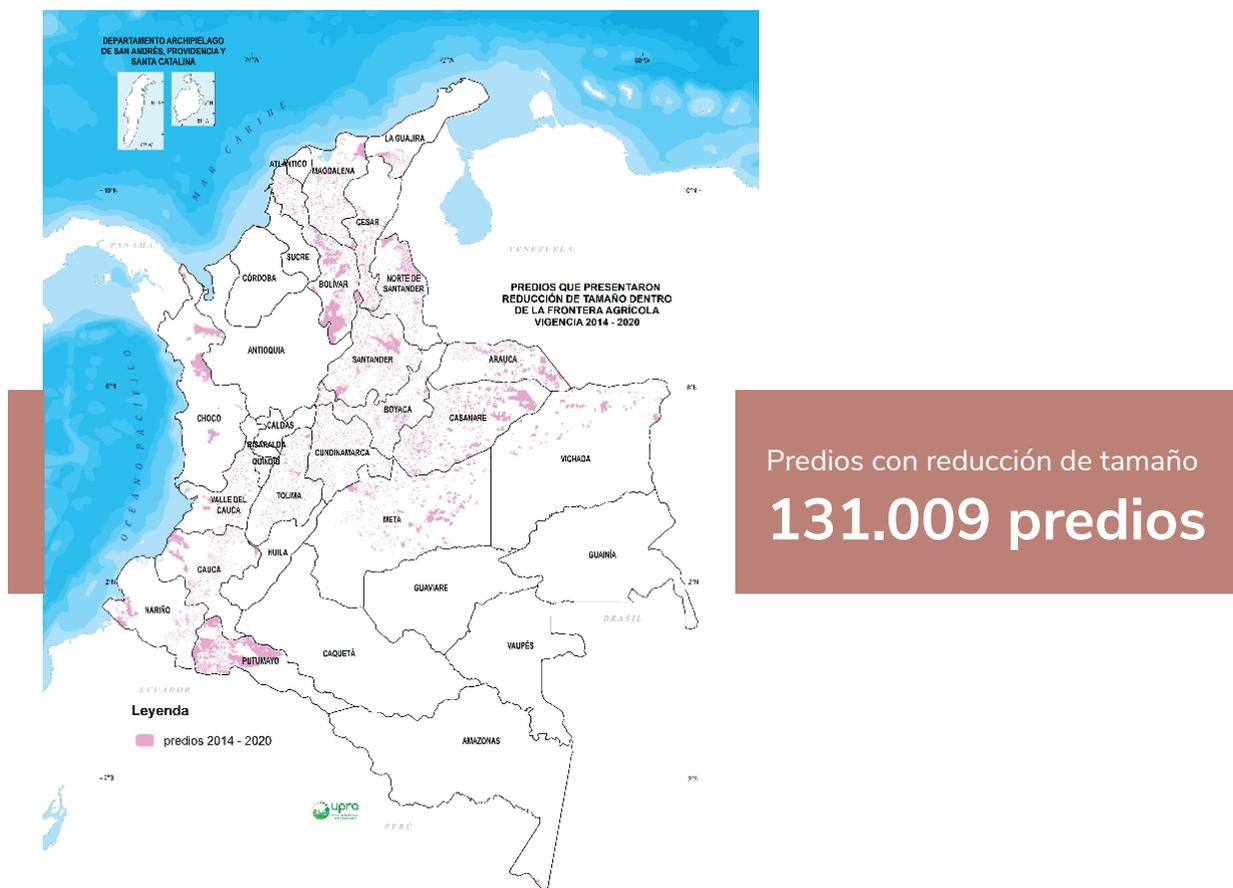
Dentro del ejercicio de aproximación al fraccionamiento, se consideró pertinente aplicar el mismo criterio de reducción general de tamaño predial a nivel nacional, pero basados en la fuente de información catastral predio a predio.

Para ello, a partir de la información cartográfica que la UPRA dispone proveniente del IGAC, catastros descentralizados y gestores catastrales, se analizó la reducción de tamaños pre-



diales entre 2014 y 2020, localizando los predios que presentaron esta condición (siempre y cuando se encuentran dentro de FA y sea privados con destino agropecuario).

Figura 25. Localización de predios con reducción de tamaño predial (2014 y 2020)



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

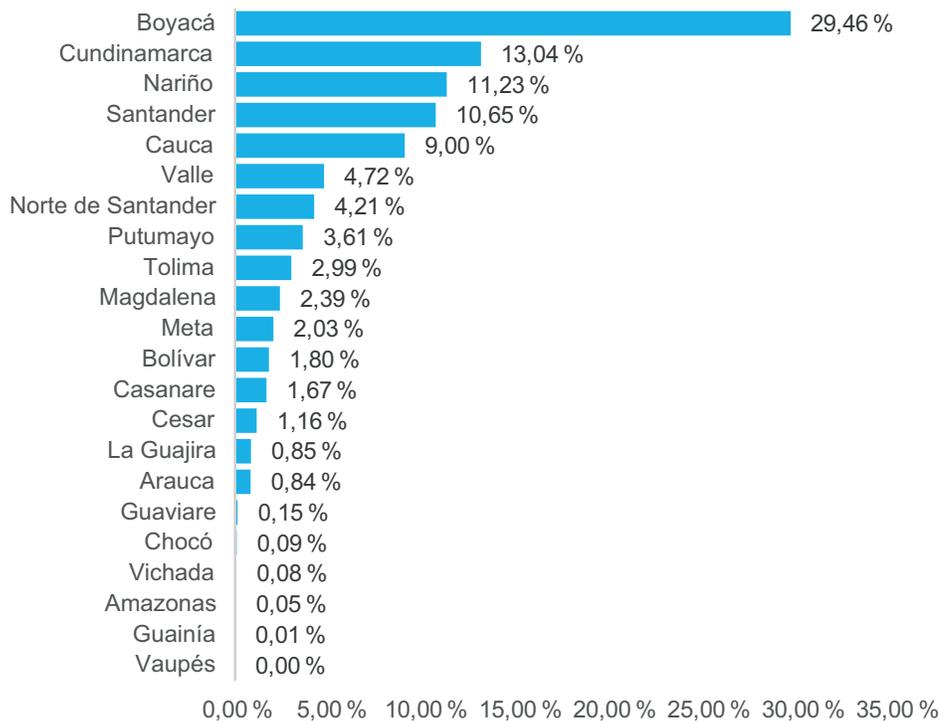
Este ejercicio arrojó como resultado que 131.009 predios localizados a lo largo del país presentaron reducción frente a su tamaño inicial; el área de estos predios se redujo en un 32,76 %, al pasar de 7,2 millones de ha en 2014 a 4,8 millones de ha en 2020, siendo este un escenario más cercano sobre la presencia del fraccionamiento predial en Colombia. La figura 25 presenta la localización de los predios identificados con reducción de tamaño.

Los predios identificados con reducción de tamaño se encuentran ubicados en 22 departamentos y 744 municipios del país, lo cual indica que el aparente fraccionamiento predial



se encuentra presente en el 68,75 % de los territorios del país. Los cinco departamentos con el mayor porcentaje de predios con reducción de tamaño son: Boyacá (29,46 %); Cundinamarca (13,04 %); Nariño (11,23 %); Santander (10,65 %) y Cauca (9 %), los cuales, en conjunto, tienen el 73,37 % de los predios identificados. La figura 26 muestra el porcentaje de predios por departamento que redujeron su tamaño a nivel espacial.

Figura 26. Porcentaje de predios con reducción de tamaño según departamento



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

Los resultados del análisis por municipio se encuentran en la tabla 13, donde se evidencia lo siguiente:

- Los veinte municipios que registraron mayor cantidad de predios con reducción de tamaño a través del acercamiento espacial representan el 43,75 % del universo total que fue identificado.
- Los municipios con mayor incidencia del fraccionamiento predial en sus territorios son: Aquitania (9.574 predios, 7,31 %); Tota (4.517 predios, 3,45 %); Piedecuesta (3.918 predios, 2,99 %); Almaguer (3.719 predios, 2,84 %) y Jenesano (3.500 predios, 2,67 %).

**Tabla 13.** Porcentaje de predios con reducción de tamaño según municipios

N.º	Municipio/ departamento	Cantidad de predios	% participación	N.º	Municipio/ departamento	Cantidad de predios	% participación
1	Aquitania, Boyacá	9.574	7,31	11	Tunja, Boyacá	2.104	1,61
2	Tota, Boyacá	4.517	3,45	12	Chía, Cundinamarca	2.095	1,60
3	Piedecuesta, Santander	3.918	2,99	13	Girón, Santander	2.072	1,58
4	Almaguer, Cauca	3.719	2,84	14	Cúitiva, Boyacá	2.019	1,54
5	Jenesano, Boyacá	3.500	2,67	15	Pasto, Nariño	1.941	1,48
6	Tibasosa, Boyacá	3.341	2,55	16	Valle del Guamuez, Putumayo	1.846	1,41
7	Chachagüí, Nariño	3.022	2,31	17	Palmira, Valle	1.558	1,19
8	Tuta, Boyacá	2.968	2,27	18	Cajibío, Cauca	1.443	1,10
9	Sandoná, Nariño	2.881	2,20	19	Villavicencio, Meta	1.182	0,90
10	Tibú, Norte de Santander	2.209	1,69	20	Floridablanca, Santander	1.161	0,89

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

La intensidad de presencia del fenómeno de fraccionamiento en el país a partir del porcentaje de reducción predial se presenta en la tabla 14 y sus resultados muestran que el 26,60 % de los predios identificados con el acercamiento espacial redujeron su tamaño de forma acelerada en más del 50 % frente a su tamaño inicial. Por su parte, el 46,05 % de los predios presentaron una reducción predial moderada en sus tamaños, es decir, redujeron su área en un porcentaje promedio del 27,34 % y finalmente, el 27,35 % lo hizo de forma leve, es decir, sin superar una reducción del 10 % de su tamaño inicial.

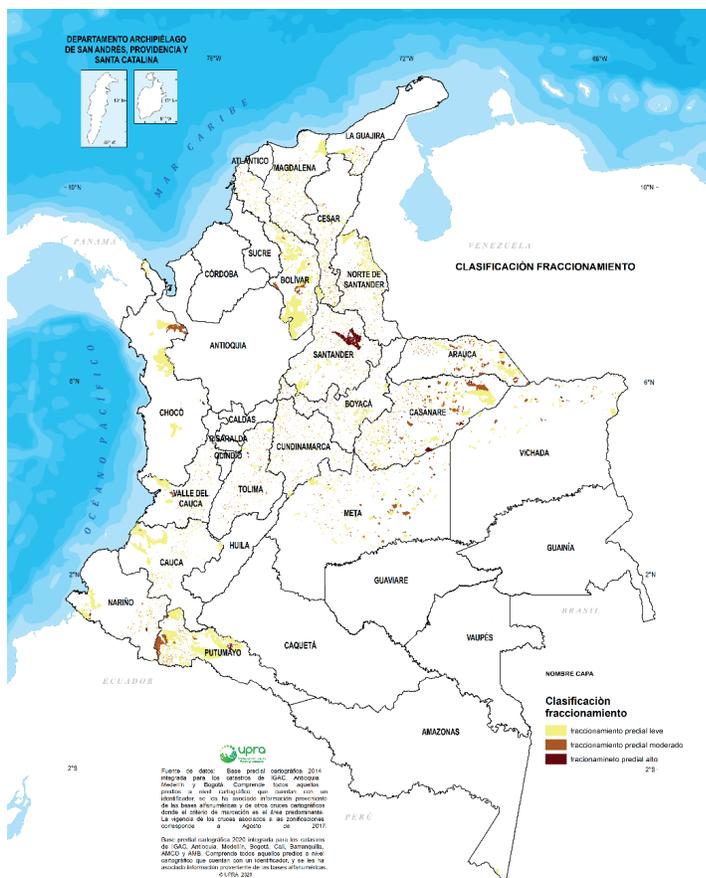


Tabla 14. Intensidad del fraccionamiento predial en el país a partir del acercamiento espacial

Presencia del fraccionamiento	Cantidad de predios	% predios	Área 2014 (ha)	Área 2020 (ha)	Reducción 2020-2014
A. Reducción predial leve	35.825	27,35	3.368.799	3.255.342	3,37
B. Reducción predial moderada	60.336	46,05	1.833.893	1.332.512	27,34
C. Reducción predial acelerada	34.848	26,60	2.068.160	301.274	85,43

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

Figura 27. Clasificación según la intensidad del fraccionamiento predial



La figura 27 expone espacialmente la intensidad del fenómeno de fraccionamiento en el territorio colombiano, mostrando que en algunos clústeres espaciales el efecto es alto en departamentos de Santander, Casanare y Putumayo, pero con tendencia moderada y leve en el resto del territorio.

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

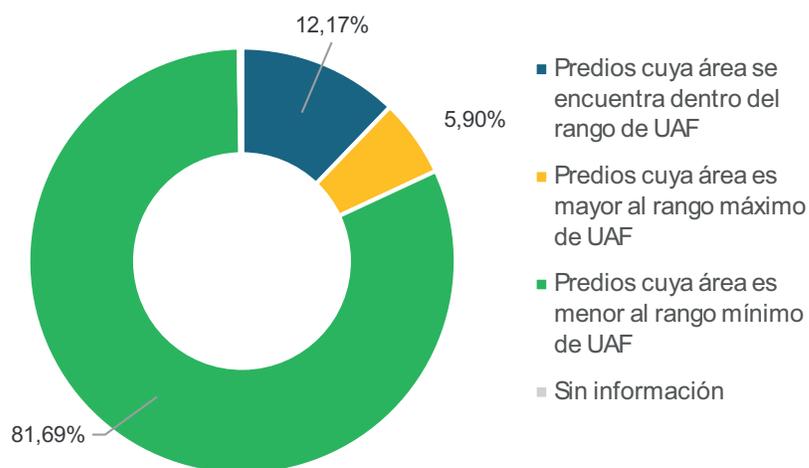


6.1.4. Aproximación al fraccionamiento desde la unidad agrícola familiar

Siendo la UAF —prevista en la Ley 160/94— el instrumento fundamental en la limitación y prevención del fenómeno del fraccionamiento de la propiedad rural resulta preciso presentar un panorama actual que permita determinar el porcentaje de predios que se encuentran por debajo de las extensiones de UAF de las Resoluciones 041/96 y 020/98.

Para 2020 se consideraron para el análisis cerca de 2,2 millones de predios privados con destino agropecuario, de los cuales el 81,69 % (1.818.459) se encuentran por debajo del rango de UAF; el 12,17 % (270.933) están dentro de los rangos de UAF y el restante 5,90 % (131.310) por encima. La participación de cada rango de UAF según el número de predios se encuentra en la figura 28.

Figura 28. Participación de cada rango UAF según número de predios (2020)



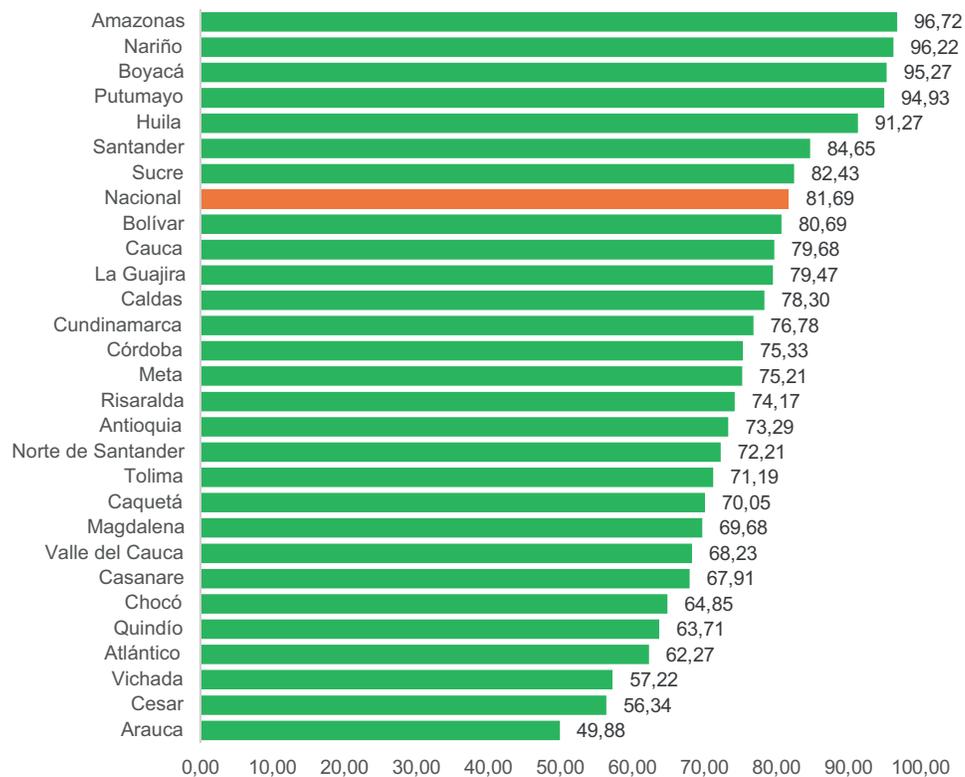
Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

El análisis departamental permitió identificar a los siguientes departamentos que se caracterizan por tener los mayores porcentajes de predios por debajo de la UAF: Amazonas (96,72 %); Nariño (96,22 %); Boyacá (95,27 %), Putumayo (94,93 %) y Huila (91,27 %). Todos los departamentos del país tienen niveles superiores al 50 % de los predios por debajo de la UAF, excepto Arauca (49,88 %). Aparte de este departamento, otros con menor porcentaje de predios por debajo del rango de la UAF son Atlántico (62,27 %), Vichada (57,22 %) y Cesar (56,34 %).



Los anteriores resultados coinciden en cierto modo con lo presentado por (Fajardo, 1983), quien señala que la pequeña propiedad predomina en los departamentos de Nariño, Cauca, Cundinamarca, Tolima, Antioquia, Córdoba, Sucre, Boyacá y Santander, siendo estos los departamentos que registraron un alto número de predios por debajo de la UAF. Estos resultados se encuentran en la figura 29.

Figura 29. Mayores porcentajes departamentales de predios agropecuarios por debajo de la UAF (2020)



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

A nivel municipal se encontró que el 41,89 % de los municipios del país tienen un porcentaje de predios menor a la UAF superior al 81,69 % (total nacional); siendo los municipios de Bolívar (Cauca) con 16.602 predios, Aquitania (Boyacá) con 15.420 predios y Sogamoso (Boyacá) con 13.674 los territorios que registran las cantidades más altas.

Analizando los resultados desde los predios por encima de la UAF se encontró a Montería (Córdoba), con 1.706 predios; Sahagún (Córdoba), con 1.340 predios; y Valledupar (Cesar),



con 1.247 predios como los municipios con las mayores cantidades; lo cual equivale en promedio al 25,12 %.

En cuanto a predios dentro del rango UAF, las mayores cantidades se registran en El Tambo (Cauca), con 4.115 predios; Montería (Córdoba), con 3.650 predios; y Chaparral (Tolima), con 2.903 predios; el promedio de predios de estos municipios es del 36,33 %. Estos resultados se presentan en la tabla 15.

Tabla 15. Número de predios y porcentaje de predios por municipio por encima, dentro y menor a la UAF (2020)

N.º	Municipio/ departamento	Menor al rango UAF	% menor UAF	Municipio/ departamento	Mayor al rango UAF	% mayor UAF	Municipio/ departamento	Dentro del rango UAF	% dentro de UAF
1	Bolívar, Cauca	16.602	85,01	Montería, Córdoba	1.706	13,98	El Tambo, Cauca	4.115	33,13
2	Aquitania, Boyacá	15.420	94,93	Sahagún, Córdoba	1.340	19,52	Montería, Córdoba	3.650	29,92
3	Sogamoso, Boyacá	13.674	98,85	Valledupar, Cesar	1.247	38,77	Chaparral, Tolima	2.903	46,27
4	Pasto, Nariño	12.774	97,60	San Vicente De Chucurí, Santander	1.026	31,19	Cajibío, Cauca	2.754	31,09
5	Paipa, Boyacá	10.904	92,59	San Carlos, Córdoba	988	29,77	Bolívar, Cauca	2.575	13,18
6	Coyaima, Tolima	10.530	92,96	Cimitarra, Santander	870	28,03	Ubalá, Cundinamarca	2.356	65,34
7	Ipiales, Nariño	9.858	95,95	Chinú, Córdoba	781	17,52	La Calera, Cundinamarca	2.269	29,12
8	Saboyá, Boyacá	9.355	96,84	El Carmen De Chucurí, Santander	749	33,44	Chocontá, Cundinamarca	2.102	24,15
9	Almaguer, Cauca	9.342	92,99	Mogotes, Santander	748	24,47	San Vicente Del Caguán, Caquetá	2.065	64,15
10	Pitalito, Huila	9.034	97,92	Jamundí, Valle del Cauca	725	14,52	Gachetá, Cundinamarca	2.030	26,92

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).



6.2. Dimensión territorial

Este estudio se interesa en abordar el fenómeno de fraccionamiento desde una óptica multidimensional, que contribuya a superar el análisis económico-productivo convencional, por ello analiza resultados obtenidos en el componente territorial que planteó la metodología, referente al fraccionamiento como problemática territorial, dado que se entiende que el grado de predisposición de un territorio frente a fenómenos —como en este caso el fenómeno de fraccionamiento— se asocia a latentes conflictos, disputas, carencias y diversos impactos negativos y que en la medida en que un territorio avanza en el mejoramiento de sus condiciones distributivas en torno al factor tierra, mejora condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales.

Los resultados desde la dimensión territorial del fraccionamiento se presentan en el siguiente orden:

- Resultados que exponen la relación entre fraccionamiento y los cambios de destino económico.
- Resultados específicos que se observan frente a formas de comunidad parcelaria rural como condominios y propiedad horizontal.
- Resultados preliminares del análisis del fraccionamiento a partir de tipos de transacciones registrales.
- Resultados preliminares del análisis de fraccionamiento a partir de las cifras de mercado de tierras y mutaciones de segundo orden.

6.2.1. Fraccionamiento y cambios de destino económico

Como las transformaciones espaciales son explicables en gran medida por cambios económicos, a continuación, se expondrá la relación entre fraccionamiento y los cambios de destino económico, a manera de acercamiento.

La demanda de suelo rural para usos no agrarios, se refleja un conjunto de paisajes rurales agroindustriales, industriales rurales, de segundas residencias, comercio e infraestructuras varias (embalses, centrales de energía, rellenos sanitarios, aeropuertos, etc.) de manera que en la actualidad, un rasgo distintivo de la separación urbano rural es que lo rural no es necesariamente agrario, pero, desde el punto de vista de los elementos que integran los paisajes rurales: una matriz esencialmente verde, no cultivada, múltiples parches y corredores de actividad, tampoco coinciden con los rasgos de un paisaje urbano. Estos espacios urbanizados conservan en sus paisajes característicos, importantes elementos rurales y agrarios en áreas la expansión o proyección de la ciudad, mediante flujos de interrelaciones de residencia (primera y segunda), ocio, turismo, comercio, industria e infraestructuras.



En cuanto a la fuente de información para el destino económico, este se trata de uno de los campos de la base catastral tanto del IGAC como de los gestores catastrales, aunque cabe mencionar que dicho dato no es unánime para todo el país o presenta clasificaciones distintas en ocasiones. La clasificación general vigente definida por el IGAC consta de 20 destinos económicos que podemos clasificar en dos grupos: i) destinos agropecuarios y ii) no agropecuarios y se pueden observar en la tabla 16.

Tabla 16. Destinos económicos IGAC

Agrupación	Letra de identificación	Nombre del destino
Agropecuarios	D	Agropecuario
	L	Agrícola
	M	Pecuario
	N	Agroindustrial
	O	Forestal
No agropecuarios	A	Habitacional
	B	Industrial
	C	Comercial
	E	Minero
	F	Cultural
	G	Recreacional
	H	Salubridad
	I	Institucional
	J	Educativo
	K	Religioso
	P	Uso Público
	Q	Lote Urbanizable NO urbanizado
	R	Lote Urbanizable NO construido
	S	Lote NO Urbanizable
	T	Servicios Especiales

Fuente: IGAC (2007), Definiciones de Destinación Económica de los Predios.

Desde la UPRA se dispone de la información catastral predio a predio para las vigencias 2014 y 2020, por lo que el análisis se inscribe en este periodo de tiempo específicamente. Aquí se describe la relación existente entre la variación del destino de los predios y las



eventuales señales de fraccionamiento de estos. Mediante el análisis de cambio de destinos económicos, se puede determinar cómo dichos cambios están asociados a fenómenos como el de fraccionamiento y se interpreta las posibles implicaciones de dichos cambios para el sector. A partir de lo mencionado, se encontró que entre 2014 y 2020 se identificaron un total de 55.831 predios que registraron cambio de destino económico a nivel catastral nacional. El área de estos predios es de 323.350 ha. Estos resultados constituyen una primera aproximación a nivel general en términos de cambio de destino; sin embargo, para responder al interrogante de su relación con el fenómeno de fraccionamiento, se interpretó qué implicaciones o efectos podría tener el cambio para el cumplimiento de objetivos del sector agropecuario; para ello se identificaron seis tipos o formas de cambio de destino, las cuales se encuentran en la tabla 17.

Tabla 17. Tipos de cambio de destino

ID	Tipo de cambio		Interpretación del cambio	
	Destino inicial 2014	Destino final 2020		
1	Destinos no agropecuarios	Destinos agropecuarios	Positivo o Favorable para el sector	(+)
2	Destinos agropecuarios	Destinos agropecuarios	Estabilidad para el sector	(=)
3	Destinos agropecuarios	Destinos no agropecuarios	Negativo o desfavorable para el sector	(-)
4	Destinos no agropecuarios	Destinos no agropecuarios	No afecta al sector	(<>)
5	Destinos agropecuarios	Sin información de destino	Estabilidad incierta para el sector	<=>
6	Destinos no agropecuarios	Sin información de destino	Estabilidad incierta para el sector	<=>

Fuente: UPRA (2023).

La interpretación del tránsito o cambio entre destinos se realiza en función de las implicaciones que pueda tener para el sector agropecuario como se indica a continuación:

- Positivas (Las actividades económicas asociadas disponen de una extensión predial favorable que abarca 146.848 ha, representando el 0,78 % del área predial total analizada y el 0,95 % de los predios, contabilizando un total de 1.251 predios hasta 2020).
- Negativas (Se identificaron 3.796 ha de extensión predial con cambio de destino no beneficioso para el sector agropecuario. Estas abarcan el 0,30 % del área predial total y 2.496 predios que representa el 1,91 % de los predios registrados hasta 2020).
- Estabilidad incierta (Se identificaron 42.641 ha de extensión para las cuales no logró determinarse el destino dada la ausencia de información. Esta extensión equivale al 0,59 % del área predial total y abarca 1.572 predios, representando el 1,20 % de los predios registrados hasta 2020).



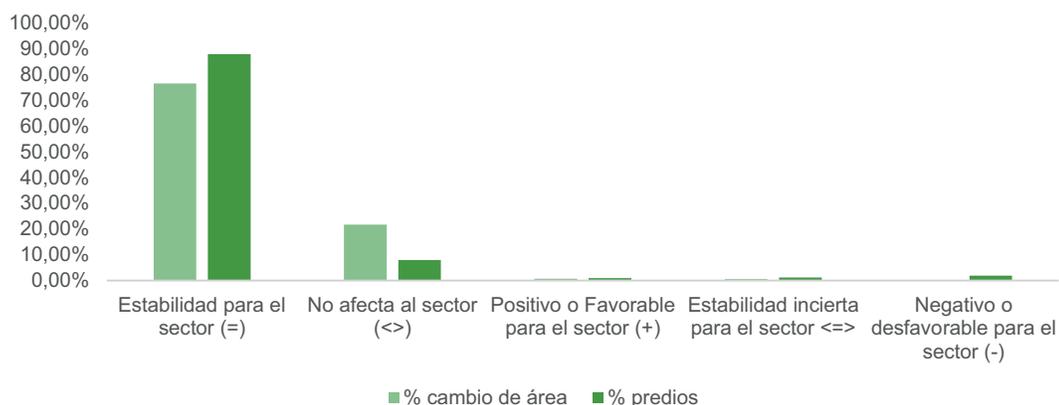
Tabla 18. Implicaciones del cambio de destino en cifras (total)

Implicaciones para el sector	Área predial 2020 (ha)	% cambio de área	N.º predios	% predios
Estabilidad para el sector (=)	4.606.464	76,60	115.177	87,92
No afecta al sector (<>)	89.379	21,74	10.513	8,02
Positivo o Favorable para el sector (+)	146.848	0,78	1.251	0,95
Estabilidad incierta para el sector <=>	42.641	0,59	1.572	1,20
Negativo o desfavorable para el sector (-)	3.796	0,30	2.496	1,91

Fuente: UPRA (2023).

La tabla 18 muestra que un 76,60 % de la extensión predial analizada permanece inalterada en cuanto a su destino, lo que equivale al 87,92 % de los predios. Además, se evidencian variaciones en el destino que no afectan al sector agropecuario, abarcando el 21,74 % de la extensión predial y el 8,02 % de los predios. Esto indica que, en comparación con el periodo de 2014 a 2020, se ha registrado estabilidad en el sector para el 98,34 % del área predial y el 95,94 % de los predios. Estos datos subrayan la persistencia de una base sólida y consistente en el uso del suelo destinado a actividades agropecuarias durante este periodo.

Figura 30. Implicaciones del cambio de destino económico



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

Basados en los datos registrados y analizados en la tabla 18 y representado en la figura 30 se puede indicar que, la mayoría de la extensión predial muestra estabilidad o registra cambios que no afectan negativamente al sector agropecuario, lo que sugiere una tendencia positiva en la preservación de la tierra para actividades agrícolas durante el periodo analizado.



La tabla 19 proporciona una visión detallada de la distribución de los predios que registraron cambio de destino favorable para el sector agrícola en función de su tamaño, mostrando cómo la participación en el total general varía en términos de número de predios y área predial; con la información que contiene se concluye que en el estudio se identificó un total de 1.251 predios que abarcan 146.848 ha, brindando una visión completa de la distribución de la tierra agrícola en términos de tamaño de predio.

Tabla 19. Predios fraccionados con cambio favorable

Rangos de tamaño	N.º predios	Área predial (ha)	Participación predios (%)	Participación áreas (%)
A1. Hasta 0,5 ha	579	62,22	46,28	0,04
A2. Mayor a 0,5 hasta 1 ha	147	77,81	11,75	0,05
A3. Mayor a 1 hasta 2,5 ha	130	123,79	10,39	0,08
A4. Mayor a 2,5 hasta 3 ha	29	50,04	2,32	0,03
B1. Mayor a 3 hasta 5 ha	71	174,24	5,68	0,12
B2. Mayor a 5 hasta 10 ha	62	290,90	4,96	0,20
C1. Mayor a 10 hasta 20 ha	71	722,80	5,68	0,49
D1. Mayor a 20 hasta 50 ha	67	1.476,47	5,36	1,01
D2. Mayor a 50 hasta 100 ha	39	1.684,18	3,12	1,15
D3. Mayor a 100 hasta 200 ha	21	1.861,12	1,68	1,27
E1. Mayor a 200 hasta 500 ha	20	4.010,07	1,60	2,73
E2. Mayor a 500 hasta 1.000 ha	5	2.952,96	0,40	2,01
E3. Mayor a 1.000 hasta 2000 ha	4	2.843,21	0,32	1,94
E4. Mayor a 2000 hasta 5.000 ha	2	6.244,75	0,16	4,25
E6. Mayor a 10.000 ha	4	124.273,12	0,32	84,63
Total general	1.251	146.847,68	100,00	100,00

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

La mayoría de los predios se concentran en los rangos más pequeños, con 579 predios en el rango A1 (hasta 0,5 ha) siendo el más numeroso. A pesar de que los rangos más pequeños tienen más predios, los rangos más grandes (especialmente E6, mayor a 10.000 ha) contribuyen significativamente al área total con una participación del 84,63 %, representando la mayor extensión de tierra. Al analizar las implicaciones del cambio de destino asociadas al fraccionamiento predial, en términos tanto municipales como departamentales y seleccionando los primeros 20 resultados se obtiene la tabla 20 que presenta una clasificación de municipios y departamentos según la cantidad de predios que han experimentado cambios



de destino positivos debido al fraccionamiento predial. Como resultados generales se obtuvo que:

- La mayor cantidad de predios (410) que han experimentado cambios de destino positivos se encuentran en Cundinamarca, Chía representando un 0,33 % del total.
- Valle, Palmira ocupa el segundo lugar con 91 predios, contribuyendo con un 0,07 % al total de predios con cambios de destino positivos.
- Boyacá, Jenesano se ubica en el tercer lugar con 77 predios (0,06 % del total).
- Norte de Santander, Tibú en el cuarto lugar, con 75 predios que experimentaron cambios de destino positivos.
- Tolima, Melgar se encuentra en la quinta posición con 39 predios (0,03 % del total).

Tabla 20. Predios con cambio de destino positivo por municipio

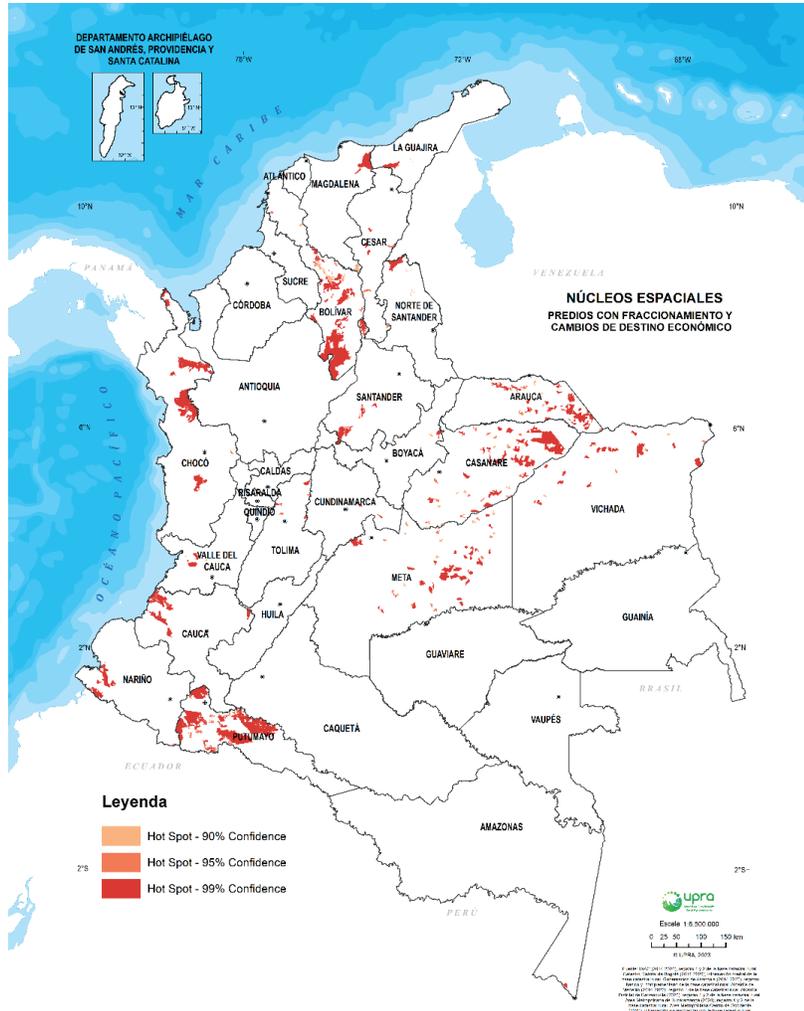
N.º	Municipio/ departamento	Cantidad de predios	% participación	N.º	Municipio/ departamento	Cantidad de predios	% participación
1	Cundinamarca, Chía	410	0,33	11	Boyacá, Tuta	13	0,01
2	Valle, Palmira	91	0,07	12	Cundinamarca, La Mesa	12	0,01
3	Boyacá, Jenesano	77	0,06	13	Santander, Floridablanca	12	0,01
4	Norte de Santander, Tibú	75	0,06	14	Cundinamarca, Cogua	11	0,01
5	Tolima, Melgar	39	0,03	15	Boyacá, Ventaquemada	11	0,01
6	Bolívar, Turbaco	18	0,01	16	Boyacá, Tibasosa	11	0,01
7	Valle, Candelaria	18	0,01	17	Magdalena, El Banco	10	0,01
8	Bolívar, Cartagena	15	0,01	18	Cauca, Santander de Quilichao	10	0,01
9	Casanare, Trinidad	14	0,01	19	Nariño, Samaniego	10	0,01
10	Casanare, Pore	14	0,01	20	Vichada, Puerto Carreño	9	0,01

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

Si bien la tabla 20 muestra los municipios con cambios significativos en el destino del predio, esta tendencia es generalizada en Colombia. La figura 31 ilustra de manera espacial a nivel municipal, este comportamiento en todo el territorio colombiano, evidenciando la extensión y distribución de este tipo de cambio.



Figura 31. Predios con fraccionamiento y cambio de destino económico



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

6.2.2. Fraccionamiento y su relación con condominios y propiedad horizontal

Este segmento aborda la temática de condominios y propiedad horizontal como formas de tenencia común, basándose en información catastral. En el contexto colombiano, las estrategias y políticas de planificación del espacio, como la Ley 388 de 1997 y POT, han generado conceptos clave, entre ellos el de suburbano. Este término, vinculado a procesos



de gentrificación, a menudo no revela completamente sus consecuencias sociales. En algunos casos, se justifican los cambios físicos y urbanísticos del territorio como progreso, sin visibilizar completamente sus impactos.

El concepto de suburbanización se utiliza para describir y explicar los procesos de ocupación del territorio. Sin embargo, este enfoque responde más a estrategias de planificación del espacio que a un análisis profundo del proceso de transformación socioespacial (Traslaviña Rodríguez, s. f.). Esta perspectiva limitada puede dificultar la comprensión completa de las dinámicas territoriales particulares y las complejidades asociadas con la expansión urbana.

La gentrificación, término que emerge en este contexto, se define como:

La depresión de un espacio y su posterior elitización; es un fenómeno que encierra múltiples causas y consecuencias, de orden físico y social con todo lo que esto conlleva, como el ingreso de nuevas economías, incremento en la renta del suelo y el cambio en su composición social, como sus principales indicadores. (Traslaviña Rodríguez, s. f.)

La gentrificación rural visibiliza los procesos de transformación en la tenencia de la tierra en espacios rurales que pasan de estratos bajos a medios y altos, llevando a la transformación de su composición social. Además, muestra la transición de un imaginario del campo que por décadas fue pensado como precario, rústico y natural, en un hábitat dador de prestigio, categoría, estatus y poder. Si bien puede que no todos los casos se tipifiquen como un proceso de gentrificación rural, la proliferación de condominios y propiedad horizontal en el suelo rural denotan similitud con este fenómeno.

Aunque desde un punto de vista humano, es comprensible la existencia de estas formas de organización administrativa —condominios y propiedad horizontal— justificada en la intención de elevar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y responder a problemáticas de inseguridad, contaminación ambiental, salubridad y dificultades de tráfico, acceso a servicios públicos, entre otros; desde un punto de vista territorial representan una fuerte transformación sustentada en un proceso de fraccionamiento predial.

Basándose en las estadísticas catastrales, se ha identificado la cantidad total de predios a nivel nacional, departamental y municipal destinados a condominios o propiedad horizontal. Según los datos recopilados entre 2014 y 2020, el número de predios en estas categorías ha experimentado un aumento significativo, pasando de 19.247 a 35.100, representando un crecimiento acumulado del 82 % durante los 7 años analizados.

Al examinar específicamente cada forma de tenencia común, se observa que el número de condominios ha experimentado un aumento notable, pasando de 18.302 en 2014 a 33.499 en 2020, indicando una marcada tendencia hacia la destinación de predios para este propósito. De manera similar, la propiedad horizontal también ha experimentado un crecimiento,



pasando de 945 a 1.601 predios en 2020. La cifra total de predios refleja una evolución histórica preocupante, especialmente en el caso de los condominios.

Los resultados relacionados en la tabla 21, muestran la variación acumulada en el número de predios destinados a condominios y propiedad horizontal, enfocándose exclusivamente en los municipios con información catastral.

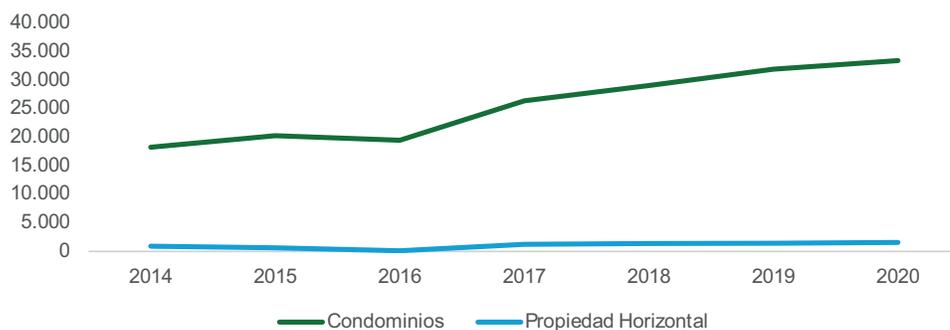
Tabla 21. Crecimiento acumulado de predios destinados a condominios y propiedad horizontal

Forma de tenencia común	Total de predios por año							Variación acumulada (%)
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Condominios	18.302	20.319	19.525	26.454	29.106	31.971	33.499	83,03
Propiedad Horizontal	945	630	133	1.276	1.402	1.455	1.601	69,42
Total	19.247	20.949	19.658	27.730	30.508	33.426	35.100	82,37

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

En la figura 32 se muestra el comportamiento histórico consolidado de la evolución de los predios catalogados dentro del catastro como condominios y propiedad horizontal, lo cual permite complementar los resultados anteriores presentados y en la cual se observa una tendencia creciente y más evidente en los últimos años del periodo analizado.

Figura 32. Evolución de los predios destinados a condominios y propiedad horizontal



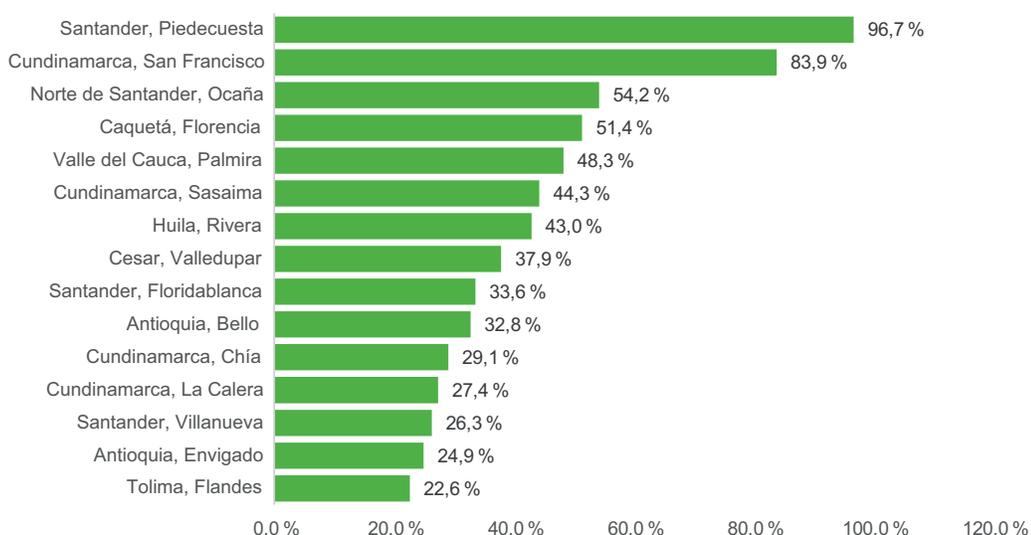
Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

Con base en los resultados previos y el análisis de la información disponible, se llevó a cabo la identificación de los municipios que presentaron las tasas de variación más significativas



en cuanto al número de predios para cada categoría analizada. Los resultados obtenidos se encuentran en la figura 33 y muestran que los principales crecimientos se registraron en los siguientes municipios: Piedecuesta (Santander), registró el mayor aumento en términos relativos con un crecimiento del 96,7 %, pasando de 1 a 114 predios destinados a condominios y en San Francisco hubo un aumento del 83,9 % pasando de 1 predio destinado a condominios en 2014 a 71 en 2020; otros territorios de interés son Ocaña y Florencia donde se presentaron crecimientos del 54,2 % y 51,4 % en la cantidad de predios destinados a condominios respectivamente.

Figura 33. Municipios con mayor variación de predios destinados a condominios



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

A nivel departamental, se puede evidenciar que los departamentos con mayor variación fueron:

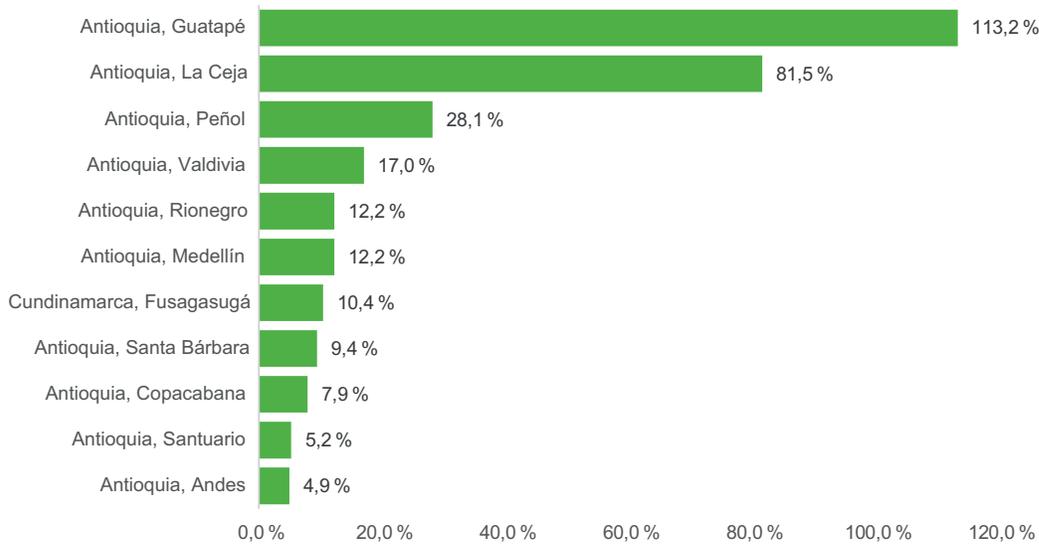
- Meta: Registró un aumento del 19,3 %, con un significativo crecimiento de predios destinados a condominios, pasando de 350 a 1.206.
- Cundinamarca: Presentó aumentos notables en varios municipios, como Chía (29,1 %), La Calera (27,4 %), Apulo (3,4 %), y Fusagasugá (1,5 %).
- Santander: Aunque Piedecuesta tuvo un crecimiento excepcional del 96,7 %, en general, Santander mostró incrementos notables.

La figura 34 muestra los municipios que presentaron mayores variaciones de predios destinados a la propiedad horizontal, los cuales en su mayoría se encuentran en Antioquia.



Este departamento muestra una variabilidad significativa, con algunos municipios experimentando aumentos considerables como: La Ceja (81,5 %), Guatapé (113,2 %), y Rionegro (12,2 %). Medellín también muestra un aumento considerable del 12,2 %.

Figura 34. Municipios con mayor variación de predios destinados a propiedad horizontal



Fuente: Con base en: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

6.2.3. Fraccionamiento en regiones PDET

Es sumamente oportuno abordar, dentro de este documento, un análisis detallado desde la perspectiva del fraccionamiento y explorar sus posibles conexiones con las causas del conflicto. Como ha sido enfatizado en el acuerdo final para la paz, esta aproximación ofrece una oportunidad valiosa para comprender mejor el contexto y las dinámicas subyacentes:

[...] revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; [...] deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración (y fraccionamiento), la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales.

Los municipios PDET objeto de la priorización para la etapa de implementación del acuerdo de paz, son la expresión de las realidades territoriales configuradas en el largo periodo de conflicto armado y, por ende, es el instrumento llamado a ser el eje del desarrollo de los acuerdos en los territorios.



Por las características de los PDET se puede descubrir una serie de oportunidades, como sería la incorporación del tema de la distribución inequitativa de la tierra y sus expresiones extremas como son el fraccionamiento y la concentración, en el marco del desarrollo del primer pilar definido desde la Agencia de Renovación del Territorio (ART), pilar denominado “Ordenamiento social de la propiedad” que no casualmente resulta ser el primero, sugiriendo una prioridad en los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra, la necesidad de ordenamiento del territorio rural.

A partir del “análisis de reducción de los tamaños de los predios” en un periodo reciente, desde la vigencia 2014 en adelante y a partir de información predial consignada en el catastro, se quiso asociar la información de estos predios y su presencia en este tipo de territorios, para contribuir a la explicación de la tendencia a la reducción del tamaño predial de los predios rurales, frente a lo que se obtuvo la siguiente información:

Un conjunto de 125 municipios de los 170 que fueron priorizados para formulación y ejecución de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, agrupados en 16 subregiones, conforme a los criterios establecidos en el Decreto 893 de 2017, presentan predios con indicios de fraccionamiento. Este conjunto de municipios agrupa 17.476 predios que han tenido algún tipo de reducción de su tamaño.

Es importante señalar que, al contrastar la fuente catastral con los municipios priorizados, la cobertura podría ser mayor. No obstante, es crucial destacar que casos como el de algunos municipios en el Guaviare, entre otros ejemplos, no están incluidos en el presente ejercicio debido a la falta de formación catastral en dichas áreas.

En la tabla 22 se detallan las regiones que, según la identificación de los municipios mencionados, muestran evidencias de fraccionamiento.

Tabla 22. Regiones PDET con indicios de fraccionamiento

Región PDET	Municipios PDET con FAE	Cantidad de predios	Área (ha)	Porcentaje de reducción	Part. (%) predios	Part. (%) área
Alto Patía y Norte del Cauca	24	5.360	57.197,87	32,72	30,67	2,43
Arauca	4	885	60.553,78	51,17	5,06	2,57
Catatumbo	8	2.834	193.994,61	16,51	16,22	8,25
Chocó	6	20	288.810,68	41,36	0,11	12,28
Macarena-Guaviare	11	450	132.347,28	37,73	2,57	5,63
Montes de María	7	352	23.311,25	25,23	2,01	0,99



Región PDET	Municipios PDET con FAE	Cantidad de predios	Área (ha)	Porcentaje de reducción	Part. (%) predios	Part. (%) área
Pacífico Medio	3	78	257.160,53	33,95	0,45	10,93
Pacífico y Frontera Nariñense	7	343	134.156,39	36,33	1,96	5,70
Putumayo	9	4.528	842.941,28	29,81	25,91	35,84
Sierra Nevada-Perijá	7	1.629	128.403,33	27,89	9,32	5,46
Sur de Bolívar	6	201	214.802,63	36,67	1,15	9,13
Sur del Tolima	4	796	18.345	36,41	4,55	0,78
Total	96	17.476	2.352.025	33,82	100	100

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), Agencia Nacional de Desarrollo Rural (2020).

Como puede evidenciarse en la tabla 22, la región de Putumayo destaca por tener la mayor cantidad de predios afectados con 4.528 predios, la mayor área afectada con 842.941,28 ha y la mayor participación porcentual tanto en predios como en área con el 25,91 % y 35,84 % respectivamente.

Catatumbo muestra un alto porcentaje de reducción, lo que indica que los predios en esta región han experimentado una significativa disminución en su tamaño promedio y Sur Del Tolima presenta un alto porcentaje de reducción y una participación porcentual significativa en la cantidad de predios, a pesar de tener un área afectada relativamente menor.

En términos del nivel de la disminución del área original de los predios que ahora se presumen fraccionados para municipios que han atravesado por situaciones adversas del conflicto armado en Colombia, se clasifican los municipios según el mismo criterio empleado para la determinación de clúster de municipios en aparente fraccionamiento, es decir, el criterio de porcentaje de reducción del tamaño original:

- Acelerado: Cuando los predios del municipio redujeron su tamaño en más del 50 % del tamaño predial inicial.
- Medio: Cuando los predios del municipio redujeron su tamaño en más del 10 % pero por debajo del 50 % del tamaño predial inicial.
- Moderado: Cuando los predios del municipio redujeron su tamaño en menos del 10 % del tamaño predial inicial.



El resultado en términos de reducción del área de los predios es el siguiente, en el cual se evidencia que el mayor número de predios agrupados por los municipios priorizados para el posconflicto y que presentan indicios de fraccionamiento, lo hacen de forma media o leve (tabla 23).

Tabla 23. Grado de reducción predial en regiones PDET

Grado de reducción	Cantidad de predios	Área (ha)	Porcentaje de reducción	Part. (%) predios	Part. (%) área
Fraccionamiento predial leve	11.992	2.247.262	14	68,62	95,55
Fraccionamiento predial moderado	4.142	96.430	57	23,70	4,10
Fraccionamiento predial alto	1.342	8.332	92	7,68	0,35

Fuente: UPRA (2023).

6.2.4. Fraccionamiento y transacciones registrales

En un esfuerzo por comprender lo que sucede con el fraccionamiento y cómo detectar su nivel de avance en los territorios, pero desde información registral y notarial, como se describió previamente en la metodología, a partir de la identificación de posibles códigos o tipos de transacción de naturaleza jurídica registral y notarial, y examinando la aplicación de los mismos a partir de la información proporcionada por la SNR sobre falsas tradiciones por cada Oficina de Registro e Instrumentos Públicos hacia 2014, se obtuvo un precario resultado dada la limitación de la fuente de información, que sin embargo se expone brevemente.

Para las transacciones que se registran bajo los códigos que podrían señalar posibles fraccionamientos prediales se encontraron las siguientes estadísticas que se pueden observar en la tabla 24.

Tabla 24. Transacciones relacionadas con posibles fraccionamientos prediales

0601	0601.	0616	0616.
Adjudicación en sucesión	Adjudicación en sucesión derechos y acciones	Compraventa	Compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral
5.759	3.972	390	2.720

Fuente: UPRA (2023), con base en Falsas Tradiciones Sistema Folio SNR.

Las dos anotaciones o códigos registrales sobre las que se obtuvo más información son:

- Adjudicación sucesión derechos y acciones. Las ORIP donde más se registró transacciones bajo esta modalidad se relacionan en la tabla 25.

**Tabla 25.** Transacciones código 0616 según ORIP

N.º	Municipio	Cantidad de transacciones	% participación	N.º	Municipio	Cantidad de transacciones	% participación
1	Cúcuta	689	22,15	11	Rovira	38	1,22
2	Cucutilla	689	22,15	12	Chaguaní	32	1,03
3	Chaparral	132	4,24	13	El Zulia	31	1,00
4	Ibagué	98	3,15	14	Venadillo	31	1,00
5	Espinal	71	2,28	15	Rioblanco	26	0,84
6	Villa Caro	67	2,15	16	Natagaima	25	0,80
7	Villa del Rosario	67	2,15	17	Ortega	25	0,80
8	Neiva	57	1,83	18	Une	22	0,71
9	Barrancabermeja	56	1,80	19	Ciénaga	22	0,71
10	Cartago	42	1,35	20	Palermo	21	0,68

Fuente: UPRA (2023), con base en Falsas Tradiciones Sistema Folio SNR.

- b. Compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral. Las ORIP donde más se registró transacciones bajo esta modalidad se observan en la tabla 26.

Tabla 26. Transacciones código 0601 según ORIP

N.º	Municipio	Cantidad de transacciones	% participación	N.º	Municipio	Cantidad de transacciones	% participación
1	Saboya	689	2,35	11	Santa María	120	1,23
2	Sogamoso	689	1,64	12	Santa Rosa De Viterbo	120	1,23
3	Ipiales	132	1,44	13	Santa Sofía	120	1,23
4	Sativanorte	98	1,40	14	Lenguazaque	105	1,08
5	Sativasur	71	1,40	15	Guaca	104	1,07
6	Nobsa	67	1,27	16	Tunja	103	1,06
7	Mongua	67	1,24	17	Duitama	97	1,00
8	Monguít	57	1,24	18	Pesca	97	1,00
9	Puente Nacional	56	1,24	19	Junín	97	1,00
10	Santana	42	1,23	20	Manta	96	0,99

Fuente: UPRA (2023), con base en Falsas Tradiciones Sistema Folio SNR.



6.2.5. Fraccionamiento y mercado de tierras

Las cifras de mercado de tierras permiten tener información a nivel de rangos de tamaño predial sobre la variación del avalúo de los predios con indicios de fraccionamiento. Los resultados de la tabla 27 muestra cómo los predios con tamaño de hasta 5 ha aumentaron su valor catastral en un promedio de 38,91 %. En general en casi todos los tamaños se presenta esta tendencia con excepción de los predios entre 5 y 10 ha, entre 100 y 200 ha y entre 200 y 500 ha donde su avalúo disminuye en 19,07 %, 20,42 % y 40,60 % respectivamente; estos cambios se calcularon al comparar los años 2020 y 2014.

Tabla 27. Avalúo catastral de los predios con indicios de fraccionamiento por rangos de tamaño

Rango tamaño predial	N.º predios	% predios	Promedio de avalúo 2014 (\$)	Promedio de avalúo 2020 (\$)	Variación %
A1. Hasta 0,5 ha	8.503	6,49	227.429.184,88	315.929.566,62	38,91
A2. Mayor a 0,5 hasta 1 ha	6.847	5,23	39.602.001,24	56.003.520,14	41,42
A3. Mayor a 1 hasta 2,5 ha	39.090	29,84	71.000.346,01	77.304.350,87	8,88
A4. Mayor a 2,5 hasta 3 ha	10.073	7,69	92.844.910,05	109.665.169,43	18,12
B1. Mayor a 3 hasta 5 ha	23.690	18,08	23.485.317,06	29.692.175,31	26,43
B2. Mayor a 5 hasta 10 ha	11.604	8,86	215.848.806,89	174.680.619,59	-19,07
C1. Mayor a 10 hasta 20 ha	14.216	10,85	53.359.376,81	120.623.495,05	126,06
D1. Mayor a 20 hasta 50 ha	11.615	8,87	61.106.233,70	71.505.778,86	17,02
D2. Mayor a 50 hasta 100 ha	3.365	2,57	129.034.571,43	137.245.519,81	6,36
D3. Mayor a 100 hasta 200 ha	1.175	0,90	299.604.987,83	238.411.824,00	-20,42
E1. Mayor a 200 hasta 500 ha	551	0,42	729.336.351,18	433.228.900,54	-40,60
E2. Mayor a 500 hasta 1.000 ha	254	0,19	453.735.267,72	1.406.603.791,34	210,01
E3. Mayor a 1.000 hasta 2000 ha	10	0,01	24.681.470.200,00	27.270.486.600,00	10,49
E5. Mayor a 5.000 hasta 10.000 ha	12	0,01	1.372.675.833,33	1.595.260.500,00	16,22
E6. Mayor a 10.000 ha	4	0,00	1.492.916.250,00	1.734.476.000,00	16,18

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).



Tomando como referencia 2020 se pudo determinar que en cinco departamentos los predios que presentaron indicios de fraccionamiento presentan un mayor avalúo promedio catastral que el avalúo promedio total del territorio. Esta información se puede observar en la tabla 28 y permite afirmar que en departamentos como Bolívar, Cauca, Chocó, Meta y Tolima los avalúos de los predios de interés tienen un avalúo superior al 200 %, siendo Chocó el de variación más alta 1.114,23 %. Esto refleja que la reducción predial que puede originar nuevos predios tiene un valor de mercado más atractivo, dado que pueden ser destinado a usos diferente al agropecuario como lo son el habitacional, afectando la actividad agropecuaria al contar con menos ha para su aprovechamiento.

Los únicos dos departamentos donde estos predios no tienen un incremento en el avalúo catastral son Amazonas y Guainía, cuyos precios están por debajo en un 96,57 % y 93,92 % respectivamente. Aquí puede darse el caso de que se encuentran en zonas con alta informalidad en la tenencia, poca formación catastral, zonas poco atractivas para cambiar de destino o continuar con el desarrollo de la actividad agropecuaria, lo cual hace que pierdan valor en el mercado.

Tabla 28. Comparación de avalúo catastral en departamentos con indicio de fraccionamiento antieconómico predial

Departamento	N.º predios	Promedio de avalúo 2020 predio FAE (\$)	Promedio de avalúo 2020 Total Depto. (\$)	Variación %
Amazonas	60	41.375.417	1.207.063.752	-96,57
Arauca	1.097	8.208.722	5.538.981	48,20
Bolívar	2.359	645.143.308	153.534.633	320,19
Boyacá	38.589	24.984.234	23.051.018	8,39
Casanare	2.185	117.309.042	54.566.983	114,98
Cauca	11.788	57.980.892	15.038.036	285,56
Cesar	1.514	149.090.103	56.947.813	161,80
Chocó	116	4.410.261.568	363.214.772	1114,23
Cundinamarca	17.082	208.983.941	116.250.763	79,77
Guainía	11	7.187.273	118.255.556	-93,92
Guajira	1.114	62.954.076	56.188.473	12,04
Guaviare	190	14.205.622	11.636.368	22,08
Magdalena	3.126	84.968.796	47.736.810	77,99
Meta	2.662	258.770.795	77.776.583	232,71
Nariño	14.714	35.269.586	20.319.212	73,58
Norte de Santander	5.517	57.223.226	30.365.017	88,45
Putumayo	4.724	34.403.527	21.396.618	60,79



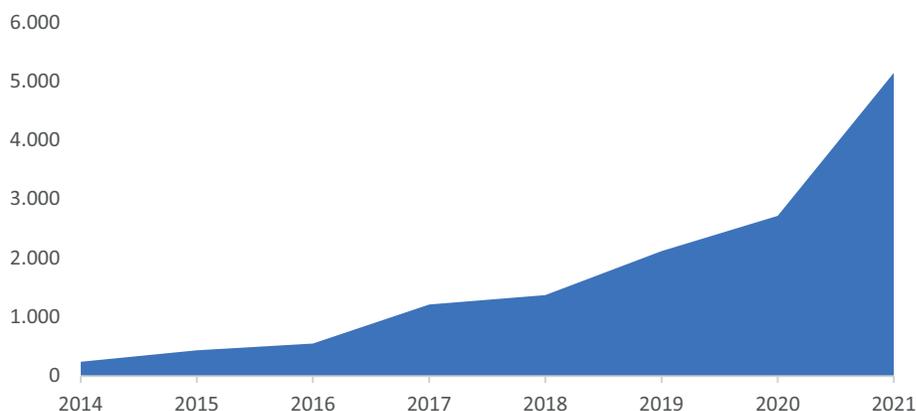
Departamento	N.º predios	Promedio de avalúo 2020 predio FAE (\$)	Promedio de avalúo 2020 Total Depto. (\$)	Variación %
Santander	13.953	202.266.555	92.096.851	119,62
Tolima	3.920	95.335.836	26.662.911	257,56
Valle	6.184	181.489.174	80.787.557	124,65
Vaupés	3	2.308.473.000	822.422.976	180,69
Vichada	101	143.903.000	92.429.153	55,69

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020).

6.2.6. Fraccionamiento y mutaciones de segundo orden

Las mutaciones de segundo orden son aquellas relacionadas con englobe o desenglobe de los predios. Tomando las estadísticas disponibles en la UPRA se encontró que entre 2014 y 2021 se han realizado cerca de 13.791, de las cuales el 37,27 % (5.140) se realizaron en el 2021, siendo el periodo que registra el mayor porcentaje; le siguen 2020 (19,69 %, 2.716) y 2019 15,36 %, 2.118); estos resultados permiten encontrar una tendencia positiva en el número de transacciones que se realizan a nivel nacional. Esta información se puede observar en la figura 35.

Figura 35. Cantidad de mutaciones realizadas (2014 y 2021)



Fuente: IGAC (2023).

Por rangos de tamaño y tomando las cifras de mutaciones 2021 se encontró que los englobes o desenglobes se realizaron principalmente en predios con tamaños entre las 5 y 50 ha (1.395, 27,14 %); estos tienen un promedio de avalúo catastral que está entre los 217 millones a los 365 millones de pesos. Esta información se encuentra en la tabla 29.



Tabla 29. Mutaciones de segundo orden por rangos de tamaño predial

Rango de tamaño	N.º Mutaciones Segundo Orden	Área (ha)	Part. (%) N.º mutaciones	Promedio de avalúo (\$)
A1. Hasta 0,5 ha	386	249	7,51	65.750.237
A2. Mayor a 0,5 hasta 1 ha	292	469	5,68	53.365.002
A3. Mayor a 1 hasta 2,5 ha	407	1.763	7,92	106.825.914
A4. Mayor a 2,5 hasta 3 ha	161	647	3,13	47.421.944
B1. Mayor a 3 hasta 5 ha	349	2.641	6,79	109.972.823
B2. Mayor a 5 hasta 10 ha	464	6.852	9,03	217.260.309
C1. Mayor a 10 hasta 20 ha	461	12.741	8,97	239.277.087
D1. Mayor a 20 hasta 50 ha	470	30.206	9,14	365.568.653
D2. Mayor a 50 hasta 100 ha	301	36.994	5,86	667.961.542
D3. Mayor a 100 hasta 200 ha	210	41.613	4,09	658.490.286
E1. Mayor a 200 hasta 500 ha	115	45.742	2,24	1.204.054.348
E2. Mayor a 500 hasta 1.000 ha	43	32.189	0,84	1.754.324.605
E3. Mayor a 1.000 hasta 2000 ha	22	30.746	0,43	2.222.359.000
E4. Mayor a 2000 hasta 5.000 ha	10	28.753	0,19	1.716.901.500
E5. Mayor a 5.000 hasta 10.000 ha	3	18.151	0,06	811.885.667
E6. Mayor a 10.000 ha	7	358.216	0,14	3.655.700.714
Sin información	1.439	0	28,00	N/A

Fuente: IGAC (2023).

A nivel de municipios se encontró que en Montería se realizaron 35 mutaciones de segundo orden y abarcan un área de 4.836 ha y el promedio de avalúo de estas fue de aproximadamente 1.396 millones de pesos, siendo el municipio donde más transacciones se realizaron.

Al analizar los resultados a nivel municipal se encontró que de los diez municipios donde más se realizaron mutaciones de segundo orden, ocho de ellos pertenecen a Córdoba, lo cual permite afirmar que este departamento es donde se realizan las mayores transacciones a nivel nacional. Otros municipios que se encuentran dentro de los 20 más representativos se encuentran en departamentos como Valle del Cauca, Nariño, Sucre y Atlántico. En la tabla 30 se encuentra esta información.

**Tabla 30.** Municipios con mayores mutaciones de segundo orden (2021)

N.º	Depto./ municipio	N.º mutaciones segundo orden	Área (ha)	Promedio de avalúo (\$)	N.º	Depto./ municipio	N.º mutaciones segundo orden	Área (ha)	Promedio de avalúo (\$)
1	Córdoba, Montería	35	4.836	1.396.842.290	11	Nariño, Pasto	22	577,63	1.426.192.611
2	Córdoba, Planeta Rica	34	3.984	713.709.533	12	Sucre, Corozal	22	1056,67	280.223.211
3	Córdoba, Cereté	30	505	262.458.500	13	Sucre, Sincé	22	1358,83	158.209.800
4	Córdoba, Sahagún	28	2.782	535.765.417	14	Valle, Tuluá	22	878,33	183.940.118
5	Caquetá, Florencia	27	226.856	804.579.522	15	Sucre, Tolú	21	3049,08	1.172.117.824
6	Córdoba, Chinú	26	1.654	485.286.727	16	Valle, El Cerrito	21	1008,41	1.792.320.000
7	Córdoba, Pueblo Nuevo	26	2.427	359.474.591	17	Atlántico, Sabanalarga	20	3973,93	834.865.750
8	Valle, La Cumbre	25	96	35.819.050	18	Atlántico, Tubará	20	698,13	474.394.938
9	Córdoba, Ciénaga De Oro	24	1.210	302.086.810	19	Córdoba, Lórica	20	1054,66	240.536.941
10	Valle, Palmira	24	564	1.647.019.737	20	Córdoba, San Antero	20	297,11	178.840.188

Fuente: IGAC (2023).

6.3 Dimensión económico-productiva

En esta sección se presentan los resultados obtenidos desde el fraccionamiento antieconómico a partir de cifras del CNA. En este estudio se utilizaron solamente las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) que se encuentran dentro de la FA. Luego de realizar estos filtros, la base resultante es de 2.051.430 UPA, las cuales registran un área de 40,8 millones de ha aproximadamente, siendo el universo total de UPA usadas en el este estudio.

La distribución por tamaño de las UPA y otros estadísticos de interés se presentan a continuación:

- Las UPA de menos de 2,5 ha representan el 57 % del total de explotaciones y tienen el 1,51 % del área total censada (aproximadamente 900.000 ha). El tamaño promedio de estas UPA es inferior a 1 hectárea (0,79 ha).
- Hay 483 UPA que presentan un tamaño superior a las 10.000 ha, las cuales representan el 0,02 % de las UPA y ocupan el 44,05 % del área censada; estas UPA tienen



un tamaño promedio de 55.000 ha y se encuentran localizadas principalmente en los departamentos de Meta (11,18 % de las UPA), Antioquia (10,35 %) y Bolívar (6,42 %).

Con respecto a la tenencia de la tierra, el 68,75 % de las UPA declararon ser privadas, seguidas de las siguientes formas de tenencia: arriendo (9,69 %), aparcería (1,54 %), propiedad colectiva (1,19 %); otras formas de tenencia como el usufructo o el comodato tienen una participación del 1,73 %; las UPA con tenencia indeterminada —aquellas con UPA con respuesta no sabe o mixta— representan el 17,09 % de las UPA y registran un área de 58,52 %.

6.3.1. Coincidencia UPA-predios con reducción de tamaño

El universo de UPA identificadas para fraccionamiento parten de la coincidencia que se estableció entre los predios que redujeron su tamaño (131.009) y los centroides de la UPA; estos resultados obtenidos servirán como punto de partida para caracterizar las UPA desde aspectos productivos y económicos. Dicho esto, se tiene que el 1,74 % de las UPA (35.660) coinciden con predios que redujeron su tamaño inicial y que se encuentra dentro de la FA; estas abarcan un área de 1,3 millones de ha aproximadamente que representan el 3,39 % del área total. La tabla 31 presenta esta información.

Tabla 31. Coincidencia UPA con predios que redujeron su tamaño

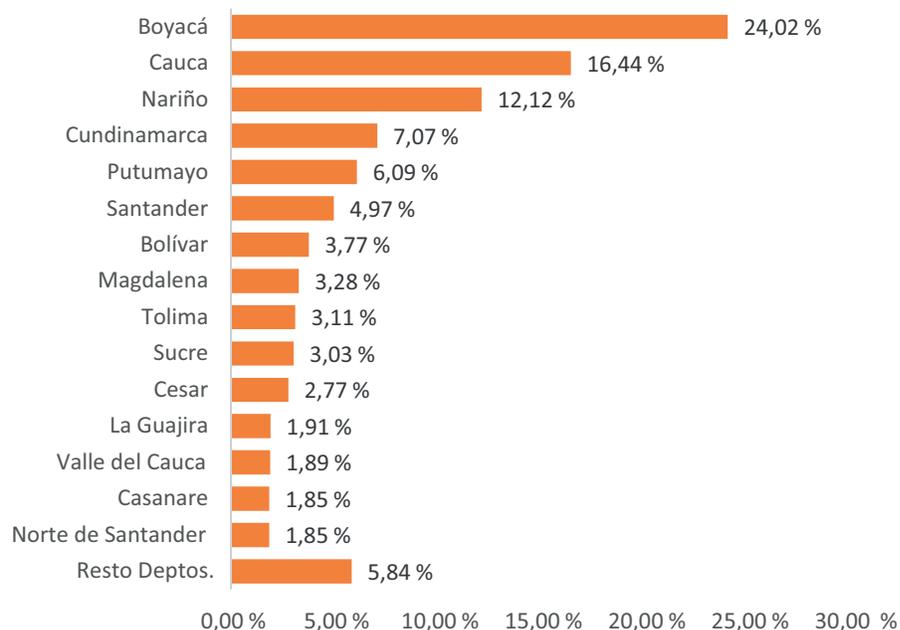
Universo de análisis	Ocurrencia del fraccionamiento dentro de CNA	
	Predios	Área
Número total de UPA en FA	2.051.430	40.848.928
Número total de UPA con coincidencias en universo de fraccionamiento	35.660	1.386.173
Participación de las UPA coincidentes con fraccionamiento (%)	1,74 %	3,39 %

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), y resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014), UPRA (2021).

Una mirada general a los resultados muestra lo siguiente: El 52,58 % de las UPA identificadas se encuentran distribuidas en tres departamentos del país Boyacá (8.565, 24,02 %); Cauca (5.862, 16,44 %) y Nariño (4.322, 12,12 %). Es así como el 94,16 % de las UPA de interés se encuentran en 15 departamentos y el restante 5 % está en 11 de ellos. La figura 36 muestra esta información.



Figura 36. Distribución de UPA con indicios de fraccionamiento por departamento



Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), y resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014), UPRA (2021).

Las estadísticas por rangos de tamaño presentan el siguiente comportamiento:

- Las UPA menores a 2,5 ha representan el 59,24 % del total UPA coincidentes con predios que redujeron su tamaño inicial y tienen el 1,09 % del área.
- Las UPA mayores a 5.000 ha, registran el 51,95 % del área y una participación del 0,08 % con respecto al conjunto de UPA.
- La distribución de las UPA en términos de área y cantidad evidencia dos extremos dentro del mismo fraccionamiento. La mayor cantidad de explotaciones tienen un tamaño menor a la media hectárea (29,06 %, 10.362 UPA) y ocupan un área de 1.854 ha (0,13 % del área total); en contraste, tan solo 17 UPA ocupan el 45,79 % de la superficie (634.676 ha).

En la tabla 32 se presenta la distribución de las UPA identificadas por rangos de tamaño.

Tabla 32. Distribución de UPA con indicios de fraccionamiento por rangos de tamaño

Tamaño Predial (ha)	N.º de UPA	Área (ha)	Participación predios	Participación áreas
A1. Hasta 0,5 ha	10.362	1.854	29,06	0,13
A2. Mayor a 0,5 ha hasta 1 ha	4.792	3.495	13,44	0,25



Tamaño Predial (ha)	N.º de UPA	Área (ha)	Participación predios	Participación áreas
A3. Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha	5.972	9.713	16,75	0,70
A4. Mayor a 2,5 ha hasta 3 ha	1.104	3.030	3,10	0,22
B1. Mayor a 3 ha hasta 5 ha	2.990	11.671	8,38	0,84
B2. Mayor a 5 ha hasta 10 ha	3.322	23.624	9,32	1,70
C1. Mayor a 10 ha hasta 20 ha	2.587	36.579	7,25	2,64
D1. Mayor a 20 ha hasta 50 ha	2.318	73.125	6,50	5,28
D2. Mayor a 50 ha hasta 100 ha	1.077	74.541	3,02	5,38
D3. Mayor a 100 ha hasta 200 ha	576	80.147	1,62	5,78
E1. Mayor a 200 ha hasta 500 ha	321	99.844	0,90	7,20
E2. Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha	133	91.846	0,37	6,63
E3. Mayor a 1.000 ha hasta 2.000 ha	48	67.930	0,13	4,90
E4. Mayor a 2.000 ha hasta 5.000 ha	29	88.663	0,08	6,40
E5. Mayor a 5.000 ha hasta 10.000 ha	12	85.434	0,03	6,16
E6. Mayor a 10.000 ha	17	634.676	0,05	45,79
Total	35.660	1.386.173	100	100

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), y resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014), UPRA (2021).

6.3.2. UPA con cambios de destino económico

Al igual que se realizó en la dimensión territorial, en esta sección se determina la cantidad de UPA que presentaron un cambio en su destino económico. Este análisis se realiza partiendo del hecho que los datos del CNA fueron tomados en 2014. Entendiendo que el campo es un territorio dinámico, realizar una serie de análisis a nivel de cultivos, áreas cosechadas o producción pecuaria con cifras de hace más de cinco años pueden tener implícita una distorsión de la realidad de los territorios de interés.

La metodología de Corine Land Cover 2018 brinda una oportunidad para identificar cambios en las coberturas del suelo y por consiguiente obtener un estado actual de las UPA, partiendo del supuesto que, si presentan cambios en sus coberturas a usos diferentes del agropecuario, la UPA que en el 2013 era una unidad agropecuarias para 2023, pasa a convertirse según el DANE en una UPNA.



Basándose en lo mencionado, la tabla 33 presenta los resultados de esta aproximación, en la cual se pudo establecer de las 35.660 el 9,6 %, es decir, 3.424 UPA presentaron cambios de cobertura y podrían no denominarse una unidad agropecuaria. El área de estas UPA identificadas es del 0,4 % del área de aquellas identificadas con indicios de fraccionamiento por su relación con los predios que hacen parte de este universo.

Tabla 33. Aproximación a la identificación de UPA usando Corine Land Cover

Total de UPA dentro de FA		2.051.430
Sumatoria de áreas del total de UPA (ha) dentro de FA		40.848.928
Total de UPA coincidentes con predios en aparente fraccionamiento predial dentro de FA		Porcentajes respecto al total nacional (%)
Número de UPA dentro de FA con aparente fraccionamiento	35.660	1,7
Sumatoria de área de UPA con aparente fraccionamiento	1.386.173	3,4
Total de UPA coincidentes con predios en aparente fraccionamiento predial dentro de FA que cambiaron sus coberturas		Porcentajes respecto al total de fraccionamiento (%)
Número de UPA dentro de FA con aparente fraccionamiento y cambio de cobertura	3.424	9,6
Sumatoria de área de UPA con aparente fraccionamiento y cambio de cobertura	162.699	0,4

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014), y resultados oberturas Corine Land Cover.

Considerando la información previamente detallada, en la tabla 34 se proporciona un análisis detallado de los cambios de cobertura en las UPA que muestran signos de fraccionamiento, segmentado según su tamaño. A continuación, se destacan algunos hallazgos significativos:

- El rango de tamaño de hasta 0,5 ha tiene la mayor participación en el número de UPA (20,97 %) pero una contribución de área muy baja (0,07 %). Esto indica que hay muchas pequeñas UPA que tuvieron un cambio de cobertura diferente a la agropecuaria, por tanto, podrían ya no considerarse como una UPA.
- No obstante, en las UPA con tamaños entre las 20 y 200 ha es donde se presentan los mayores cambios de destino económico. En estos rangos hay una participación significativa tanto en número de UPA como en área, lo que indica que las UPA más grandes también se están viendo afectadas por cambios de cobertura diferentes a las agropecuarias.

La tabla 34 resume el total de UPA afectadas por cambios de cobertura y su área correspondiente.



Tabla 34. UPA con cambio de cobertura dentro del universo de fraccionamiento predial dentro de FA

Rangos de tamaño	N.º UPA	Área UPA (ha)	Participación % del # de UPA respecto al total de UPA	Participación % del área de UPA respecto al total de área
A1. Hasta 0,5 ha	718	115,01	20,97	0,07
A2. Mayor a 0,5 ha hasta 1 ha	313	230,44	9,14	0,14
A3. Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha	445	740,01	13,00	0,45
A4. Mayor a 2,5 ha hasta 3 ha	93	255,12	2,72	0,16
B1. Mayor a 3 ha hasta 5 ha	289	1.135,57	8,44	0,70
B2. Mayor a 5 ha hasta 10 ha	390	2.780,52	11,39	1,71
C1. Mayor a 10 ha hasta 20 ha	370	5.171,98	10,81	3,18
D1. Mayor a 20 ha hasta 50 ha	385	12.585,16	11,24	7,74
D2. Mayor a 50 ha hasta 100 ha	195	13.253,80	5,70	8,15
D3. Mayor a 100 ha hasta 200 ha	112	15.681,02	3,27	9,64
E1. Mayor a 200 ha hasta 500 ha	59	18.315,63	1,72	11,26
E2. Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha	37	26.977,58	1,08	16,58
E3. Mayor a 1.000 ha hasta 2.000 ha	10	15.609,25	0,29	9,59
E4. Mayor a 2.000 ha hasta 5.000 ha	5	17.204,87	0,15	10,57
E5. Mayor a 5.000 ha hasta 10.000 ha	2	16.241,37	0,06	9,98
E6. Mayor a 10.000 ha	1	16.402,06	0,03	10,08
Total general	3.424	162.699	100	100

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

6.3.3. Análisis de la incidencia del fraccionamiento en el acceso a factores de producción

Una de las posibles causas del fraccionamiento desde la perspectiva del componente económico-productivo, está relacionada con el acceso a los factores de producción. Sin una buena dotación de factores, los productores verán afectadas sus actividades productivas y la generación de ingresos pues no logran las escalas y la productividad suficiente para ser rentables y generar unas condiciones de vida adecuadas.



En este sentido, la dotación de factores productivos a productores que se encuentran en áreas de minifundio y microfundio, son necesarios para desarrollar predios productivos e iniciar procesos de reconversión productiva.

En este apartado, se realiza un análisis comparativo entre las UPA coincidentes con predios fraccionados y las UPA sin fraccionamiento a nivel nacional. Esto con el fin de establecer, si existen diferencias en el acceso a factores de producción entre UPA fraccionadas y no fraccionadas: tal análisis permitirá establecer, si el fraccionamiento es una condición económica-productiva, que pone en desventaja a los productores. Los factores de producción considerados para el respectivo análisis corresponden: asistencia técnica, riego, crédito, infraestructura, maquinaria, asociatividad y mano de obra.

Los resultados se presentan en la tabla 35, donde se realiza una comparación del porcentaje de acceso entre las UPA con aparente fraccionamiento frente al total nacional. Estas cifras permitirán detectar si existen diferencias significativas entre ambos universos o, por el contrario, el problema del acceso a los factores productivos es generalizado a nivel nacional. A continuación, se destacan algunos hallazgos clave:

- Acceso a Maquinaria y Asociatividad:
 - El acceso a maquinaria es similar entre las UPA sin fraccionamiento (15,90 %) y las UPA con fraccionamiento (15,61 %), mostrando una pequeña diferencia en favor de las UPA sin fraccionamiento.
 - La asociatividad es ligeramente más baja en las UPA con fraccionamiento (16,72 %) en comparación con las UPA sin fraccionamiento (18,29 %).
- Acceso a Crédito y Asistencia Técnica:
 - El acceso a crédito es casi igual en ambos grupos, con un 11,92 % para las UPA con fraccionamiento y un 11,59 % para las UPA sin fraccionamiento.
 - La asistencia técnica es ligeramente más baja en las UPA con fraccionamiento (13,60 %) en comparación con las UPA sin fraccionamiento (15,13 %).
- Sostenibilidad, Riego y Mano de Obra:
 - La sostenibilidad, medida por la transformación del entorno, es más alta en las UPA con fraccionamiento (77,62 %) que en las UPA sin fraccionamiento (72,99 %).
 - El acceso al riego es similar en ambos grupos, pero ligeramente mayor para las UPA con fraccionamiento (79,55 %) que para las UPA sin fraccionamiento (77,97 %).
 - El uso de mano de obra familiar es más alto en las UPA sin fraccionamiento (63,31 %) en comparación con las UPA con fraccionamiento (59,85 %).
- Infraestructura y Área Cosechada:
 - En cuanto a infraestructura, las UPA con fraccionamiento tienen un promedio ligeramente mayor (4,42 ha) en comparación con las UPA sin fraccionamiento (4,08 ha).
 - El área cosechada promedio es mayor para las UPA con fraccionamiento (0,17 ha) en comparación con las UPA sin fraccionamiento (0,12 ha).



En conclusión, la comparación entre UPA coincidentes con predios fraccionados y UPA sin fraccionamiento a nivel nacional revela similitudes en el acceso a factores clave. En general, no hay diferencias sustanciales en el acceso a maquinaria y asociatividad entre ambos grupos. Asimismo, el acceso a crédito y la asistencia técnica muestran niveles cercanos en ambas categorías.

Sin embargo, es importante destacar que la sostenibilidad, medida por la transformación del entorno, es ligeramente superior en las UPA con fraccionamiento. En términos de riego, uso de mano de obra familiar y aspectos de infraestructura, los porcentajes son bastante similares.

Estos resultados sugieren que, en términos generales, el fraccionamiento de predios no parece ser una condición que coloque significativamente en desventaja a los productores en cuanto al acceso a factores de producción a nivel nacional.

Tabla 35. UPA coincidentes con predios fraccionados y las UPA sin fraccionamiento a nivel nacional

Factor de producción	UPA sin fraccionamiento dentro de FA (%)	UPA con fraccionamiento dentro de FA (%)
Acceso a maquinaria	15,90	15,61
Asociatividad	18,29	16,72
Acceso a crédito	11,59	11,92
Asistencia técnica	15,13	13,60
Sostenibilidad (transformación del entorno)	72,99	77,62
Riego	77,97	79,55
Uso de mano de obra familiar	63,31	59,85
Infraestructura (ha promedio)	4,08	4,42
Área cosechada (ha promedio)	0,12	0,17

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

Con el objetivo de profundizar en el análisis de la influencia del fraccionamiento en el acceso al crédito rural, se generó y analizó un modelo de regresión logística. Este modelo, sintetizado en la tabla 36, examina la relación entre diversas variables (asociatividad, asistencia técnica, infraestructura, maquinaria y riego) y la probabilidad de que una Unidad de Producción Agropecuaria (UPA) presente fraccionamiento dentro de Áreas de Interés.

A continuación, algunos hallazgos relevantes:

- La asociatividad se relaciona positivamente con el fraccionamiento en ambas categorías de las UPA.



- La asistencia técnica está asociada negativamente con el fraccionamiento en ambas categorías.
- La infraestructura influye significativamente solo en las UPA sin fraccionamiento.
- El acceso a maquinaria es positivamente significativo en ambas categorías.
- El riego muestra una relación negativa con el fraccionamiento, sugiriendo que las UPA con sistemas de riego experimentan menor incidencia de fraccionamiento.

Es importante tener en cuenta que los resultados significativos indican asociaciones, pero no establecen causalidad (tabla 36).

Tabla 36. Relación entre los factores de producción y fraccionamiento de UPA

Variables	UPA sin fraccionamiento dentro de FA		UPA con fraccionamiento dentro de FA	
	Coefficiente Estimado	Pr (> z)	Coefficiente Estimado	Pr (> z)
Intercepto	-1,466	0,0000000	-1,278	0,0000000
Asociatividad	0,552	0,0000000	0,512	0,0000000
Asistencia técnica	-1,157	0,0000000	-1,037	0,0000000
Infraestructura	-0,003	0,0000339	-0,008	0,162
Maquinaria	0,776	0,0000000	0,766	0,0000000
Riego	-0,152	0,0000000	-0,306	0,0000000

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014) y UPRA (2021).

La tabla 37 proporciona información valiosa sobre cómo cada variable analizada afecta la probabilidad de fraccionamiento en las UPA. Al variar una unidad en cada variable, se observan cambios en los efectos marginales, lo que permite comprender la influencia relativa de cada factor en la dinámica del fraccionamiento. Cabe destacar que el coeficiente (Intercepto) representa el cambio en la probabilidad basal del fraccionamiento cuando todas las demás variables son cero, evidenciando un aumento del 23,1 % para las UPA sin fraccionamiento y del 27,8 % para las UPA con fraccionamiento.

A continuación, algunas conclusiones a partir de los objetivos obtenidos:

- La asociatividad y el acceso a maquinaria tienen efectos significativos y positivos en la probabilidad de fraccionamiento, lo que sugiere que estas variables pueden contribuir al aumento de fraccionamiento en ambas categorías de UPA.
- La asistencia técnica también tiene un impacto positivo, aunque menor, en la probabilidad de fraccionamiento.



- La infraestructura influye significativamente en UPA sin fraccionamiento, mientras que, en UPA con fraccionamiento, este efecto es ligeramente menor.
- El riego tiene un impacto menos pronunciado en la probabilidad de fraccionamiento, especialmente para UPA con fraccionamiento.

Tabla 37. Análisis de efectos marginales de variables y probabilidad de fraccionamiento

Variables	Efectos Marginales	
	UPA sin fraccionamiento dentro de FA	UPA con fraccionamiento dentro de FA
Intercepto	0,231	0,278
Asociatividad	1,736	1,668
Asistencia técnica	0,314	0,355
Infraestructura	0,997	0,992
Maquinaria	2,173	2,152
Riego	0,859	0,736

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014) y UPRA (2021).

En términos generales, el análisis del coeficiente de determinación (R^2) indica que, tanto para UPA con fraccionamiento como sin fraccionamiento, el factor productivo más determinante es el área cosechada, representando alrededor del 99 % de la variabilidad en ambas situaciones. Mientras que otros factores productivos, como Asociatividad, Acceso a crédito, Mano de obra familiar, Asistencia técnica, Infraestructura, Riego, Maquinaria y Sostenibilidad, contribuyen con porcentajes muy bajos en la explicación de la variabilidad en el fraccionamiento de las UPA.





La tabla 38 proporciona información sobre el aporte y la varianza explicada (R^2) de diferentes factores productivos en UPA tanto con fraccionamiento como sin fraccionamiento dentro de Áreas de Interés.

Tabla 38. Contribución de factores productivos en UPA con y sin fraccionamiento

Factor productivo	UPA sin fraccionamiento dentro de FA		UPA con fraccionamiento dentro de FA	
	Aporte (%)	r2	Aporte (%)	r2
Asociatividad	0,04	0,613	0,28	0,540
Acceso a crédito	0,01		0,03	
Mano de obra familiar	0,02		0,06	
Asistencia técnica	0,00		0,04	
Área cosechada	99,63		99,23	
Infraestructura	0,29		0,32	
Riego	0,00		0,04	
Maquinaria	0,00		0,00	
Sostenibilidad	0,00		0,00	

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014) y UPRA (2021).

En la tabla 39 se relaciona la distribución porcentual del acceso a diferentes factores productivos según el tamaño predial de las UPA, clasificadas en rangos. Cada celda muestra el porcentaje de UPA dentro de ese rango de tamaño predial que tiene acceso al respectivo factor productivo.

Tabla 39. Análisis del acceso a factores productivos en UPA según su tamaño predial

Tamaño Predial (ha)	Acceso a crédito (%)	Área cosechada (%)	Asistencia técnica (%)	Asociatividad (%)	Infraestructura (%)	Mano de obra familiar (%)	Maquinaria (%)	Riego (%)	Sostenibilidad (%)
A1. Hasta 0,5 ha	0,05	98,93	0,01	0,07	0,01	0,19	0,36	0,39	0,00
A2. Mayor a 0,5 ha hasta 1 ha	0,97	85,11	3,26	2,97	1,49	6,00	0,18	0,02	0,00



Tamaño Predial (ha)	Acceso a crédito (%)	Área cosechada (%)	Asistencia técnica (%)	Asociatividad (%)	Infraestructura (%)	Mano de obra familiar (%)	Maquinaria (%)	Riego (%)	Sostenibilidad (%)
A3. Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha	0,26	86,70	4,54	1,26	0,04	3,81	0,88	2,50	0,02
A4. Mayor a 2,5 ha hasta 3 ha	0,60	91,68	4,60	0,21	0,10	0,91	0,04	1,71	0,14
B1. Mayor a 3 ha hasta 5 ha	0,19	94,95	1,50	0,62	0,17	0,95	0,44	0,59	0,59
B2. Mayor a 5 ha hasta 10 ha	0,36	94,84	2,07	0,43	0,03	2,07	0,01	0,17	0,01
C1. Mayor a 10 ha hasta 20 ha	0,14	94,19	2,57	0,01	0,00	3,07	0,00	0,02	0,00
D1. Mayor a 20 ha hasta 50 ha	0,22	94,53	0,34	0,99	0,00	3,76	0,04	0,08	0,04
D2. Mayor a 50 ha hasta 100 ha	3,89	87,21	1,47	3,16	0,12	3,68	0,34	0,13	0,01
D3. Mayor a 100 ha hasta 200 ha	1,10	89,10	0,62	4,62	0,06	4,07	0,00	0,40	0,02
E1. Mayor a 200 ha hasta 500 ha	5,16	82,65	3,89	6,93	0,05	0,88	0,00	0,09	0,35
E2. Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha	2,54	60,77	2,45	12,24	19,61	1,97	0,09	0,06	0,27



Tamaño Predial (ha)	Acceso a crédito (%)	Área cosechada (%)	Asistencia técnica (%)	Asociatividad (%)	Infraestructura (%)	Mano de obra familiar (%)	Maquinaria (%)	Riego (%)	Sostenibilidad (%)
E3. Mayor a 1.000 ha hasta 2.000 ha	3,03	83,33	4,59	1,30	0,96	5,91	0,00	0,48	0,39
E4. Mayor a 2.000 ha hasta 5.000 ha	92,79	0,44	1,25	5,49	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

La tabla 40 indica la importancia relativa de los factores de producción para diferentes rangos de tamaño predial (ha) de las UPA. Ofrece una visión rápida de qué factores son considerados importantes en diferentes categorías de tamaño predial, lo que puede ayudar a orientar estrategias y políticas relacionadas con la producción agropecuaria. A continuación, se relacionan algunas importantes observaciones frente a la información que contiene:

- El “Área cosechada” es un factor comúnmente importante en todos los rangos de tamaño predial, ya que está presente en casi todos los casos.
- “Asistencia técnica” es destacada en varios rangos de tamaño, sugiriendo su relevancia en el manejo de las UPA.
- “Mano de obra familiar” es mencionada en varios rangos, especialmente en aquellos de mayor tamaño.
- “Asociatividad” y “Acceso a crédito” también se destacan en algunos casos, indicando su importancia para ciertos tamaños prediales.
- “Infraestructura” es resaltada en el rango E2 (mayor a 500 ha hasta 1.000 ha).

Tabla 40. Importancia de los factores de producción según el rango de área

Tamaño Predial (ha)	1	2	3	4
A1. Hasta 0,5 ha	Área cosechada			
A2. Mayor a 0,5 ha hasta 1 ha	Área cosechada	Asistencia técnica	Asociatividad	
A3. Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha	Área cosechada	Asistencia técnica	Mano de obra familiar	



Tamaño Predial (ha)	1	2	3	4
A4. Mayor a 2,5 ha hasta 3 ha	Área cosechada	Asistencia técnica		
B1. Mayor a 3 ha hasta 5 ha	Área cosechada	Asistencia técnica		
B2. Mayor a 5 ha hasta 10 ha	Área cosechada	Asistencia técnica	Mano de obra familiar	
C1. Mayor a 10 ha hasta 20 ha	Área cosechada	Asistencia técnica	Mano de obra familiar	
D1. Mayor a 20 ha hasta 50 ha	Área cosechada	Mano de obra familiar		
D2. Mayor a 50 ha hasta 100 ha	Área cosechada	Acceso a crédito	Asociatividad	Mano de obra familiar
D3. Mayor a 100 ha hasta 200 ha	Área cosechada	Asociatividad	Mano de obra familiar	
E1. Mayor a 200 ha hasta 500 ha	Área cosechada	Acceso a crédito	Asistencia técnica	Asociatividad
E2. Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha	Área cosechada	Asociatividad	Infraestructura	
E3. Mayor a 1.000 ha hasta 2.000 ha	Área cosechada	Acceso a crédito	Asociatividad	Mano de obra familiar
E4. Mayor a 2.000 ha hasta 5.000 ha	Acceso a crédito	Asociatividad		

Fuente: Con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2020), Alcaldía de Medellín (2020), Alcaldía Distrital de Barranquilla (2020), Alcaldía Santiago de Cali (2020), Área Metropolitana Centro de Occidente (2020), Área Metropolitana de Bucaramanga (2020), Departamento Administrativo de Catastro Distrital (2020), Gobernación de Antioquia (2020), resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

6.3.4. Segmentación de UPA

La segmentación de UPA permite establecer grupos de unidades productores que tienen cierta homogeneidad en sus porcentajes de acceso de factores productivos, tenencia de la tierra, comercialización, tamaños de área, cantidad cosechada y producción pecuaria. Tal y como se mencionó en la metodología, la técnica analítica usada fue el K-Prototypes con el cual se logró determinar 4 grupos distribuidos de la siguiente manera: el grupo 1 tiene el 35 % de las UPA; el grupo 2 el 30,69 %; el grupo 3 el 0,03 % y el grupo 4 el 34,27 %. En la tabla 41 se muestran las áreas promedio por cada clúster propuesto, las cuales permiten afirmar lo siguiente:

- Las UPA del clúster 3 son las de mayores tamaños, dado que su área promedio es de 60.000 ha. Igualmente, tienen un comportamiento diferencial al analizar su área de cobertura agropecuaria, producción pecuaria, área cosechada y producción agrícola.



- Aunque los demás clúster no presentan a simple vista un comportamiento diferenciado en todas las variables analizadas, cabe destacar que las UPA del clúster 4 tienen un tamaño promedio de 43 ha y registra el segundo valor de producción pecuario y área de cobertura agropecuaria.
- Por su parte, los clúster 1 y 2 presentan comportamientos similares en todas sus variables, siendo las que mayores áreas tienen en producción agrícola, lo cual indicaría que destinan una gran parte de su área al desarrollo de esta actividad.

Tabla 41. Áreas promedio por clúster de UPA

Clúster	N.º UPA	Área UPA	Área agropecuaria	Producción pecuaria	Área cosechada	Área pastos	Producción UPA
1	15.933,0	26,8	8,1	12,6	3,8	9,6	22,6
2	13.971,0	27,2	7,3	8,9	3,8	7,6	21,1
3	15,0	60.020,4	16.872,6	1.346,5	1.093,5	22.452,5	4.282,2
4	15.598,0	43,0	13,8	22,2	3,9	12,7	19,3

Fuente: Resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

A nivel de características de las UPA, tenencia y comercialización se obtuvo los siguientes resultados por clúster, los cuales se puede observar en la tabla 42.





Tabla 42. Características de las UPA, tenencia y comercialización por clúster

Categoría de la variable	Clúster				Categoría de la variable
	1	2	3	4	
No	13.958	12.398	15	13.729	Acceso a crédito
Sí	1.892	1.481		1.757	
Prácticas conservación	7.816	6.556	4	7.644	Protección de fuentes de agua
Prácticas ancestrales	105	179		168	
No realiza prácticas	7.390	6.660	1	7.148	
No responde	622	576	10	638	
Fuentes naturales	8.375	6.722	3	8.042	Acceso fuentes de agua
Fuentes artificiales	1.695	1.692		1.573	
Sin riego	5.258	4.970	4	5.356	
No responde	688	679	8	739	
Labranza mínima	5.851	4.727	2	5.384	Conservación de suelos
Conservación	5.419	5.142	2	5.442	
Prácticas ancestrales	103	179		169	
No realiza prácticas	3.899	3.305	1	3.936	
No responde	661	618	10	667	
Transformó	241	265		258	Bosques naturales
No transformó	3.940	3.572	13	4.050	
No responde	11.752	10.134	2	11.290	
Manual	4.184	3.361		4.040	Control de plagas
Orgánico	742	697		724	
Químico	2.870	2.193		2.668	
Mecanizado	61	58		73	
Genético	10	10		4	
Ancestrales	89	175		149	
Sin controles	6.378	6.025	14	6.336	
No responde	1.599	1.452	1	1.604	
Orgánico	3.291	2.943		3.322	Fertilización
Químico	3.036	2.317	1	2.779	
Quemas	147	120		139	
Ancestrales	95	188		159	
No aplica	7.766	6.953	13	7.596	
No responde	1.598	1.450	1	1.603	



Categoría de la variable	Clúster				Categoría de la variable
	1	2	3	4	
Gestión alta	10.992	9.825	12	10.654	Manejo de desechos
Gestión media	110	66		85	
No hace gestión	4.831	4.080	3	4.859	
Propia	11.083	9.548	3	10.693	Tenencia
Arriendo	1.216	1.182		1.281	
Aparcería	261	169		226	
Usufructo	196	180		180	
Comodato	40	41		38	
Ocupación de hecho	46	69		68	
Propiedad colectiva	564	575		605	
Comunero	121	121		101	
Otra forma de tenencia	452	363	1	428	
Mixta	609	600		657	
No sabe	1.345	1.123	11	1.321	
Certificada	3.712	3.423	8	3.665	Tipo de semilla
No certificada	2.807	1.917	2	2.455	
Tradicional	267	294		246	
No sabe	9.147	8.337	5	9.232	
Venta a mercados	11.486	10.319	7	11.376	Canales de comercialización
Trueque	4.304	3.493	5	4.045	
Autoconsumo	143	159	3	177	

Fuente: Resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

Estos resultados permiten realizar la siguiente caracterización:

- Desde la tenencia de la tierra, predomina las formas propias y en arriendo, así como el tipo de semillas que manejan las UPA son en su mayoría certificadas. El clúster 4 es el que destina parte de su producción al trueque, aunque no es su forma más relevante, dado que la más importante es la venta a mercados.
- En todos los clúster se presenta una gestión alta en el manejo de desechos y no se aplica fertilización en su mayoría. Los clúster 1 y 4 realizan una fertilización orgánica. Estos mismos grupos se caracterizan por realizar un control de plagas manual, aunque en este tema predomina la no realización de controles en ningún clúster.



- Se garantiza que en todas las UPA hay ciertas prácticas de conservación de bosques naturales, al predominar la no transformación de su entorno natural. El acceso a fuentes de agua naturales y la protección a fuentes de agua son las practicas que más caracterizan en general a las UPA.
- Finalmente, predomina el poco acceso a crédito rural que tienen las UPA, lo cual como ya se analizó es un comportamiento generalizado a nivel nacional.

Los resultados presentados no evidencian claras diferencias entre los grupos, lo cual indica que se podría realizarse propuestas de política pública generales que ayuden a mejorar ciertas prácticas productivas que se están realizando en las UPA identificadas con indicios de fraccionamiento. Igualmente, podría realizarse otros ejercicios donde se utilicen otras variables más actualizadas y evidencien las prácticas productivas implementadas en estos territorios.

A partir de los resultados de los clústeres se podría priorizar ciertas acciones de política pública que combatan el fraccionamiento en los siguientes departamentos: Boyacá, Cauca y Nariño, territorios donde predomina la pequeña propiedad. Otros departamentos que serían de interés son: Arauca, Meta y Putumayo (Clúster 3) y Cundinamarca (Clúster 2). En general se puede lograr esta identificación, dado que allí es donde se encuentran la mayor cantidad de UPA con indicios de este fenómeno; la lista completa se puede observar en la tabla 43.

Tabla 43. Distribución de clústeres por departamento

Departamento	Clúster 1 (%)	Clúster 2 (%)	Clúster 3 (%)	Clúster 4 (%)
Amazonas	0,0	0,1	0,00	0,15
Antioquia	0,4	0,4	0,00	0,22
Arauca	1,4	0,3	20,00	0,97
Atlántico	0,5	0,8	0,00	0,54
Bolívar	7,3	1,1	6,67	4,51
Boyacá	21,3	23,6	0,00	21,64
Caquetá	1,1	0,5	0,00	1,65
Casanare	2,0	2,1	6,67	1,73
Cauca	15,7	15,4	0,00	13,15
Cesar	2,0	2,4	6,67	3,28
Chocó	0,0	0,0	0,00	0,01
Cundinamarca	4,8	10,8	0,00	6,31
Huila	1,0	1,0	0,00	0,85



Departamento	Clúster 1 (%)	Clúster 2 (%)	Clúster 3 (%)	Clúster 4 (%)
La Guajira	1,8	3,4	0,00	2,15
Magdalena	2,6	3,1	0,00	3,58
Meta	0,7	1,8	13,33	2,72
Nariño	12,9	9,6	0,00	11,46
Norte de Santander	3,7	0,5	0,00	2,42
Putumayo	6,4	6,7	26,67	8,73
Quindío	0,0	0,0	0,00	0,01
Santander	4,8	6,5	0,00	5,16
Sucre	4,7	0,7	6,67	2,94
Tolima	1,7	4,2	6,67	2,36
Valle del Cauca	2,7	4,6	6,67	2,99
Vichada	0,2	0,4	0,00	0,22

Fuente: Resultados CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014).

6.4. Dimensión socioambiental

El ECE es la medida utilizada para analizar el fraccionamiento antieconómico desde el componente ambiental; sus resultados se observan en la tabla 44 e indican que el 65,1 % de los predios con indicios de fraccionamiento tienen un bajo estado de conservación, lo cual puede darse por la intensificación de las actividades productivas que se presentan allí o por las bajas condiciones que tiene estos territorios que no garantizan la regulación de los servicios ecosistémicos y la conectividad. En los restantes 304 municipios y 45.698 predios del universo de fraccionamiento se registró un valor promedio del ECE de 23,35, lo cual indica un nivel medio del estado de conservación de los ecosistemas.

Tabla 44. Estándar del Estado de Conservación (ECE) en territorios con fraccionamiento

Categoría ECE	N.º municipios	N.º predios	Área predios (ha)	ECE promedio	% predios	% área predios
Bajo	441	85.312	1.079.472	17,04	65,1	22,1
Medio	304	45.698	3.809.657	23,35	34,9	77,9
Total general	745	131.010	4.889.129	19,56	100	100

Fuente: UPRA (2023).



A nivel de rangos de tamaño se evidencia que en los predios con indicios de fraccionamiento de hasta 10 ha predomina la categoría de estado de conservación baja, es decir, aparentemente los predios hacen un uso intenso de los recursos naturales con los que cuenta, por lo que podría hablarse de la existencia de una relación inversa entre los tamaños de los predios y la conservación de estos. Por el contrario, los predios más grandes a pesar de haber reducido su tamaño predial registran un estado de conservación medio, siendo de especial interés los predios mayores a las 1.000 ha, cuyo porcentaje de predios en esta categoría es superior al 80 %. En la tabla 45 se encuentra esta información.

Tabla 45. Porcentaje de predios por tamaño según clasificación ECE

Rangos de tamaño predial	Porcentaje de predios dentro de FA	
	ECE bajo (%)	ECE medio (%)
A1. Hasta 0,5 ha	64,1	35,9
A2. Mayor a 0,5 hasta 1 ha	71,5	28,5
A3. Mayor a 1 hasta 2,5 ha	72,7	27,3
A4. Mayor a 2,5 hasta 3 ha	68,7	31,3
B1. Mayor a 3 hasta 5 ha	66,7	33,3
B2. Mayor a 5 hasta 10 ha	62,1	37,9
C1. Mayor a 10 hasta 20 ha	59,6	40,4
D1. Mayor a 20 hasta 50 ha	58,7	41,3
D2. Mayor a 50 hasta 100 ha	57,6	42,4
D3. Mayor a 100 hasta 200 ha	57,9	42,1
E1. Mayor a 200 hasta 500 ha	44,6	55,4
E2. Mayor a 500 hasta 1.000 ha	26,8	73,2
E3. Mayor a 1.000 hasta 2.000 ha	18,4	81,6
E4. Mayor a 2.000 hasta 5.000 ha	13,7	86,3
E5. Mayor a 5.000 hasta 10.000 ha	12,5	87,5
E6. Mayor a 10.000 ha	4,9	95,1
Total general	65,1	34,9

Fuente: UPRA (2023).





7

Conclusiones y recomendaciones

El análisis del fraccionamiento predial en Colombia muestra que tiene un origen histórico complejizado con la insuficiente agenda política, como lo evidencia el censo de minifundios. La UAF, diseñada como herramienta legal para limitar este fraccionamiento, se enfrenta a desafíos de implementación debido a las condiciones preexistentes de distribución de la tierra, lo que afecta su eficacia práctica.

La metodología innovadora del estudio proporciona una perspectiva alternativa, enfocándose en regiones con alta intensidad de fraccionamiento y cambios en el uso económico de los terrenos. Los hallazgos del censo agropecuario indican una distribución equitativa de recursos como riego, maquinaria y asistencia técnica entre predios fraccionados y no fraccionados, que permiten integrar los avances tecnológicos para mejorar la sostenibilidad productiva.

Existe una relación significativa entre el tamaño de los predios, su productividad y el acceso a factores de producción, con predios más pequeños enfrentando desafíos mayores para alcanzar la autosuficiencia. Es crucial considerar otros fenómenos de distribución de tierras, como la concentración de la propiedad y los costos de acceso al factor tierra, para la formulación de cualquier estrategia de redistribución.

Para robustecer el estudio del fraccionamiento, se recomienda la integración de una gama más amplia de fuentes de datos, incluyendo registros catastrales, notariales y locales, adaptando el análisis a las realidades territoriales específicas.

Para un análisis económico y productivo más detallado, es esencial disponer de datos actualizados a nivel predial que permitan distinguir entre sistemas productivos para zonas con y sin fraccionamiento.

Este estudio multifacético revela la complejidad del fraccionamiento predial y proporciona una base sólida para futuras políticas públicas y decisiones destinadas a abordar y mitigar los problemas asociados con el fraccionamiento en el sector rural de Colombia.





Referencias

Alba-Maldonado, J. M. (2015). Identidad cultural campesina, entre la exclusión, la protesta social y las nuevas tecnologías. *Criterio Libre Jurídico*, 12(1), 11-23. <https://doi.org/10.18041/crilibjur.2015.v12n1.23101>

Alcaldía de Medellín. (2020). *Base Catastral Rural, Alcaldía de Medellín*.

Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2020). *Base Catastral Rural, Alcaldía Distrital de Barranquilla*.

Alcaldía Santiago de Cali. (2020). *Base Catastral Rural, Alcaldía Santiago de Cali*.

Alvarado Guerrero, J., & Pintado Linares, M. (2017). *Necesidad, demanda y obtención de crédito en el sector agropecuario en el Perú*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO.

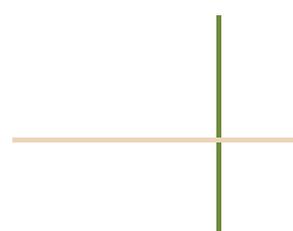
Arango, M., & Suárez Montoya, A. (2014). *La tierra en la historia de Colombia*.



- Área Metropolitana Centro de Occidente. (2020). *Base Catastral Rural, Área Metropolitana Centro de Occidente*.
- Área Metropolitana de Bucaramanga. (2020). *Base Catastral Rural, Área Metropolitana de Bucaramanga*.
- Artís Espriu, G. (1997). *Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada*. Estudios Agrarios.
- Basualdo, E. M. (2010). Los propietarios de la tierra y las economías de escala, sustentos del paradigma sojero en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 50.
- Becerra, C. A., Rincón García, J. J., & Ospina Florido, B. (2015). *Memorias, territorio y luchas campesinas. Aportes metodológicos para la caracterización del sujeto y el daño colectivo con población campesina en la región caribe desde la perspectiva de memoria histórica (documento de trabajo) (Primera edición)*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Bolio, A. P. (2012). *Husserl y la fenomenología trascendental: Perspectivas del sujeto en las ciencias del siglo XX*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Borja Bravo, M., Vélez Izquierdo, A., & Ramos González, J. (2018). Tipología y diferenciación de productores de guayaba (*Psidium guajava* L.) en Calvillo, Aguascalientes, México. *Región y sociedad*, 30(71). <https://doi.org/10.22198/rys.2018.71.a402>
- Burton, S., & King, R. (1981). *An introduction to the Geography of Land Fragmentation and Consolidation*.
- Corte Constitucional Colombiana. (2012). Sentencia C-644-12. M. P. Adriana Guillén. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>
- Carrizosa, J. (2003). *Colombia de lo imaginario a lo complejo: Reflexiones y notas acerca de ambiente, desarrollo y paz*. Universidad Nacional de Colombia.
- Castro, F. de, & Martínez Alier, J. (Eds.). (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina (Primera edición)*. ENGOV, Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: CLACSO.
- Castro, M. Á. (2007). La distribución de la riqueza en el Ecuador. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (75).
- Censo de Minifundio en Colombia. Ministerio de Agricultura, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Cepeda, E. R. (1977). *Estructura Agrícola en América Latina Estructura Agrícola en América Latina*. Universidad de La Salle.



- Coloma, G. (1999). *Apuntes Para el Análisis Económico del Derecho Privado Argentino*. Universidad del CEMA.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991a). Artículo 1. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991b). Artículo 313. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-3/articulo-313>
- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. Julio 5 de 2023.
- Córdoba Martínez, J. (2021). *Efectos ambientales, económicos y productivos del fraccionamiento de la propiedad rural en Fusagasugá*. Universidad de Cundinamarca.
- Correa, J. (2009). Banca y Región en Colombia, 1850-1880. *Revista de Economía Institucional*, 11(20). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962009000100002
- Cortés López, C. L., Contreras Bastidas, J., Cortés Rodríguez, P., Fernández Pérez, Á. M., Forero Esquivel, Ó., Giraldo Zárate, D. A., Lagos Riaño, L. M., Maluendas Pardo, A. V., Manrique Hernández, J. E., Neva Díaz, N. J., Molina Portuguez, A. L., Montes Delgado, N. A., Prada Muñoz, R. E., Ríos Ortega, M., Romero Guevara, Ó., Rubiano Roza, C. E., & Vergara Hincapié, J. (2020). *Análisis de distribución de la propiedad rural en Colombia. Resultados 2016*.
- Cortés López, C. L., Contreras Bastidas, J., Cortés Rodríguez, P., Fernández Pérez, Á. M., Forero Esquivel, Ó., Giraldo Zárate, D. A., Lagos Riaño, L. M., Maluendas Pardo, A. V., Manrique Hernández, J. E., Neva Díaz, N. J., Molina Portuguez, A. L., Montes Delgado, N. A., Prada Muñoz, R. E., Ríos Ortega, M., Romero Guevara, Ó., Rubiano Roza, C. E., & Vergara Hincapié, J. (2021). *Análisis de distribución de la propiedad rural en Colombia. Resultados 2019*.
- Cruz Rodríguez, E. (2010). *La nación en Colombia del radicalismo a la regeneración (1863-1889): Una interpretación política*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/71633>
- Decreto 1469 de 2010. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Abril 30 de 2010. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39477>





- Decreto Ley 1333 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Abril 25 de 1986. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>
- Deininger, K. W. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank, Oxford University Press.
- Delgado Retamal, J. C. (2010). *Análisis del proceso de subdivisión predial en la Comuna de Calbuco, periodo 1998-2008*. Universidad de Chile.
- Departamento Administrativo de Catastro Distrital. (2020). *Base Catastral Rural, Catastro Distrital de Bogotá*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Censo Nacional Agropecuario*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Municipios con acceso a crédito agropecuario generan más de 4 veces valor agregado per cápita frente a los que no lo tienen*. <https://2022.dnp.gov.co:443/Paginas/Municipios-rurales-con-acceso-a-credito-agropecuario-generan-mas-de-4-veces-valor-agregado-per-capita-frente-a-los-que-no-l.aspx>
- Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP. (2015). *Misión Para la Transformación del Campo—Diagnóstico*.
- Dirven, M. (2011). *Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: Una mirada analítica-crítica*.
- Edelman, M. (2019). *La lógica del latifundio*. Colección Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Escalante, R., Catalán, H., & Basurto, S. (2012). Determinantes del crédito en el sector agropecuario mexicano: un análisis mediante un modelo Probit. *Cuadernos de desarrollo rural*, 10(71), 101-124.
- Fajardo Montaña, D. (1983). Notas sobre el minifundio en Colombia: su marco histórico y espacial. *Maguaré*, (2). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/155-176>
- Fajardo Montaña, D. (2002). Tierra, poder político y reformas agraria y rural. *Cuadernos tierra y justicia*, (1).
- Fals-Borda, O. (1957). *El hombre y la tierra en Boyacá: bases sociológicas e históricas para una reforma agraria*. Ediciones Documentos Colombianos.
- Ferrando Perea, A. (2015). Asociatividad para la mejora de la competitividad de Pequeños Productores Agrícolas. *Anales Científicos*, 76(1), 177. <https://doi.org/10.21704/ac.v76i1.779>



- Fonseca Fino, F. (2022). *Proyecto: Desarrollo de la Planificación del Ordenamiento Territorial Agropecuario (DOTA) en el ámbito nacional.*
- Forero Álvarez, J. (2002). *Sistemas de Producción Rurales en la Región Andina colombiana.* Pontificia Universidad Javeriana.
- Franco Cañas, A. M., & De los Ríos Carmenado, I. (2011). *Reforma agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual.* Cuadernos de Desarrollo rural.
- Gáfaró, M., Ibáñez, A. M., & Zarruk, D. (2012). *Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra.* Documentos CEDE Series 146. Universidad de los Andes.
- García, A. (1967). *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina.* Editorial Universitaria.
- García, A. (1982). *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina.*
- Gaviria Gutiérrez, Z., & Arango Sosa, M. E. (2007). *La dimensión de ordenamiento territorial en el plan estratégico de Antioquia: Modelo de ocupación territorial, iniciativas de proyectos estratégicos.* PLANEA.
- Gobernación de Antioquia. (2020). *Base Catastral Rural, Gobernación de Antioquia.*
- Gómez Guzmán, I. D., Granados Rocha, J., Cuellar, D. M., Moreno, A., Ezpeleta, S., & Pachón Saénz, J. P. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia.* Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Gudiño, M. E., Benedetto, M. A., Gómez Carrizo, H., Miranda Gassull, V., Ortubia Díaz, E., Engelman, A., Lacruz, A., Di Giusto Molina, J. D., & Balza, L. F. (2015). *Territorio y Economía Plural: Una Aproximación al Desarrollo.* Universidad Nacional de Cuyo.
- Hogenboom, B., Baud, M., & Castro, F. (2012). *Gobernanza Ambiental en América Latina: Hacia una agenda de investigación integradora. Comentario Internacional: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales, (12), 57-71.*
- Ibáñez Londoño, A., & Muñoz, J. (2011). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Facultad de Economía, CEDE.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder. (2009). *Acuerdo 202 de 2009 Incoder.*





- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2007). CIRCULAR 5.1/ 479—*Definiciones de Destinación Económica de los Predios*.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Conflictos de Uso del Territorio Colombiano 1:100000*.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2023). *Base de Datos Mutaciones de IGAC (2003-2022)*.
- Jaramillo, R. L., & Meisel Roca, A. (2008). Más allá de la retórica de la reacción. Análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, (2). Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/chee.22>
- Kalantari, K., & Abdollahza, G. (2008). Factors Affecting Agricultural Land Fragmentation in Iran: A Case Study of Ramjerd Sub District in Fars Province. *American Journal of Agricultural and Biological Sciences*, 3(1), 358-363. <https://doi.org/10.3844/ajabssp.2008.358.363>
- Lavell, A. (1996). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacía una Definición*.
- Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria. Diciembre 15 de 1961. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153>
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 28 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Agosto 3 de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>
- Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES. Enero 29 de 2016. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74057>



Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Londoño, R., Castro, C., Delgado, Á., Landinez, L. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Centro de Memoria Histórica.

López Cruz, J. (2018). *Del periodo radical a la regeneración: la ciudadanía en disputa* [Tesis de pregrado]. Universidad de los Andes.

López Díaz, K. (2017). La constitucionalización de la economía social de mercado en Colombia. *Advocatus*, (28), 151-174. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.28.895>

López, A. M., Perico, A. T., Micán, L. C., Romero, Ó. S., Salazar, A. F., Martínez, J. L., Cano, L. P., Patiño, J. A., & Gómez, P. A. (2015). *Evaluación del Instrumento de Titulación de Baldíos a Familias Campesinas*. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Machado Cartagena, A. de J. (2009a). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia.





- Machado Cartagena, A. de J. (2009b). *La reforma rural, una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).
- Machado Cartagena, A. de J., Rodríguez, M., Briceño M., Martínez, G., & Toro, N. (1995). Machado, A., Guzmán Pardo, T., Sierra, D. M., Bernal, F., González, J. I., Vargas, C., Daza, M., Vanegas, L. H., & Ríos, M. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Resumen Ejecutivo*. PNUD Colombia.
- Martínez-Alier, J. (2004). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sostenibilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1, 21-30.
- Massiris Cabeza, Á. (2018). *Definición de Modelo Territorial Agropecuario*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).
- McElroy, N. H., Trauger, D. L., Evans, G., Álvarez, M., & Hammett, A. L. (2006). *Parcelization in the Chesapeake Bay Watershed and Implications for Sustainable Forestry*.
- Mejía, M. C., & Rengifo, L. F. (2015). El ecologismo de los pobres. *Trans-pasando Fronteras*, (27).
- Ocampo Martínez, A. F., Córdoba Martínez, J. P., & Fernández Flechas, J. M. (2017). *Unidad Agrícola Familiar en el Ordenamiento Jurídico Colombiano*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).
- Ocampo, J. A., Balcázar, A., Berdegué, J., Berry, A., Eder, H., Junguito, R., Machado, A., Mejía, R., Leibovich, J., López, C., Perry, S., Restrepo, J. C., Reyes, A., & Rondón, J. (2015). *Misión para la Transformación del Campo Tomo I: Vol. I*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s. f.). *¿Qué es la tenencia de la tierra?* <https://www.fao.org/3/y4307s/y4307s05.htm>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2016). *Tenencia de la Tierra: Compartiendo información y experiencias para la sostenibilidad*. Departamento de Desarrollo Sostenible, 4.
- Parreira, C., & Alimonda, H. (2005). *Políticas públicas ambientais latino-americanas* (FLACSO (Organization), (Ed.). Seminário Nacional sobre Instrumentos Econômicos e Sustentabilidade, Brasília. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais-FLACSO, Sede Acadêmica-Brasil: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, Departamento de Economia e Meio Ambiente.
- Perfetti del Corral, J. J., Balcázar, Á., Hernández Gamarra, A., & Leibovich, J. (Eds.). (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (1. ed). Fedesarrollo.



- Perry, S. (2010). *La Pobreza Rural en Colombia*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Ramírez Hernández, J. (2016). *La gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): Enfoque desde la perspectiva constitucional*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).
- Ramírez Huenten, J. C. (2016). *Minifundio Chilote: pasado, presente y futuro de la pequeña propiedad agrícola en la isla de Quinchao*.
- Ray, S. C., Chambers, R. G., & Kumbhakar, S. C. (Eds.). (2022). *Handbook of Production Economics*. Springer Nature Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-3455-8>
- 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. Mayo 16 de 1995. https://www.ecofield.net/Legales/Colombia/Nacional/res17-95_minagr.htm
- Resolución 020 de 1998. Por la cual se adoptan las disposiciones establecidas en la Resolución 041 de 1996 y el Acuerdo 014 de 1995. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora.
- Resolución 041 de 1996. Por 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. Septiembre 24 de 1996.
- Resolución 1055 de 2012. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución número 70 del 4 de febrero de 2011. Octubre 31 de 2012. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=86194#2>
- Resolución 1132 de 2013. Por la cual se fijan los patrones constitutivos de Unidades Agrícolas Familiares mínima ponderado a nivel predial, para los fines propios de la Convocatoria de Incentivo de Asistencia Técnica Rural. Junio 21 de 2013. https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/13786/Ver_Documento_13786.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Resolución 1133 de 2013. Por la cual se fijan los patrones constitutivos de Unidades Agrícolas Familiares mínima a nivel predial, para los fines propios de la Convocatoria de Incentivo de Asistencia Técnica Rural. Junio 21 de 2013. https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/13787/Ver_Documento_13787.pdf?sequence=1&isAllowed=y



- Resolución 1149 de 2021. Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito. Agosto 19 de 2021. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=116241#72>
- Resolución 70 de 2011. Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral. Febrero 4 de 2011. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41638>
- Rey Gutiérrez, E., Lizcano Caro, J. A., & Asprilla Lara, Y. (2014). *Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia*.
- Santacoloma Varón, L. E. (2015). Importancia de la economía campesina en los contextos contemporáneos: Una mirada al caso colombiano. *Entramado*, 11(2), 38-50.
- Schejtman, A. (1982). *Economía campesina y agricultura empresarial*.
- Schwab, K., & Sala-i-Martin, X. (2012). *The Global Competitiveness Report* (7th ed). World Economic Forum.
- Sentencia C-006-02. Trabajador del campo-Tratamiento diferente por la Constitución/Sector Agropecuario-Tratamiento diferente por la Constitución. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-006-02.htm>
- Sinning Durán, A. M., Sotelo Gaviria, A., Sánchez Pinzón, Á. A., Solano Cardoso, A. L., Restrepo Jiménez, A., León Quintero, C. F., Moreno Vargas, D. C., López Ospina, D. F., Buritica Espitia, J. M., Molina Portuguez, L., Rodríguez Parrado, L. E., & Clavijo Sánchez, N. (s. f.). *Metodología para el cálculo de la unidad agrícola familiar*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).
- Timoté Bojacá, J. (2024). *Exportaciones colombianas del sector agropecuario y agroindustrial: Una aproximación regional*.
- Traslaviña Rodríguez, E. (2016). *Gentrificación rural: Estudio de caso en la vereda Aguas Claras del municipio de El Carmen de Viboral-Antioquia* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2016). *Análisis de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia: Propuesta Metodológica*.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2023). *Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)—Desarrollo de temáticas misionales*.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2021). *Frontera Agrícola 2021*.



Unidad Técnica de Proyectos Asohfrucol. (2024). *Panorama de Exportaciones Hortofrutícolas Colombianas 2023*.

Velasco Pérez, D. (2011). *Análisis Económico de los Derechos de Propiedad*. Universidad Complutense de Madrid.

Velásquez Torres, J. C. (2013). *Reforma Agraria en Colombia (1958-1972): El Caso de la Región Central* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.

Vergara, W. (2011). Reforma agraria en Colombia y “Prosperidad para Todos”: ¿el camino hacia el desarrollo humano? *Revista Universidad de La Salle*.

World Integrated Trade Solutions. (2021). *Resumen del comercio Colombia 2021*. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/COL/Year/LTST/Summarytext>

Wu, J. (2012). *Advances in K-means Clustering: A Data Mining Thinking*. Springer Berlin Heidelberg.







Anexos

Anexo 1. Normatividad relacionada con el fraccionamiento de la tierra rural de propiedad privada

Norma	Tema
Decreto Ley 2811 de 1974	<p>Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente</p> <p>Art. 178. Los suelos del territorio nacional deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos. Se determinará el uso potencial de los suelos según los factores físicos, ecológicos y socioeconómicos de la región. Según dichos factores también se clasificarán los suelos.</p> <p>Art. 179. El aprovechamiento de los suelos deberá efectuarse en forma de mantener su integridad física y su capacidad productora. En la utilización de los suelos se aplicarán normas técnicas de manejo para evitar su pérdida o degradación, lograr su recuperación y asegurar su conservación.</p> <p>Art. 180. Es deber de todos los habitantes de la República colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos. Las personas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de infraestructura, que afecten o puedan afectar los suelos, están obligadas a llevar a cabo las prácticas de conservación y recuperación que se determinen de acuerdo con las características regionales.</p>



Norma	Tema
Ley 388 de 1997	<p>Ley de Ordenamiento Territorial Art. 1. Objetivos. 2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.</p> <p>Art. 2. Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular.</p> <p>Art. 14. Componente rural del POT. 7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.</p> <p>Art. 31: Suelo urbano. Áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el POT, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitando su urbanización y edificación.</p> <p>Art. 32. Suelo de expansión urbana. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitara para el uso urbano durante la vigencia del POT.</p> <p>Art. 33. Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.</p> <p>Art. 34. Suelo suburbano. Áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Art. 35. Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse</p> <p>Art. 99. Licencias y sanciones urbanísticas. Se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo.</p>
Decreto 879 de mayo 13 de 1998 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio-1077 de 2015)	<p>Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los POT.</p> <p>Art. 11. componente rural Elemento 7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.</p>
Ley 810 de junio 13 de 2003	<p>Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos.</p> <p>Art. 7. Obligación de notarios y registradores. Los notarios y registradores de instrumentos públicos no procederán a autorizar ni a inscribir respectivamente, ninguna escritura de división de terrenos o parcelación de lotes, sin que se acredite previamente el otorgamiento de la respectiva licencia urbanística, que deberá protocolizarse con la escritura pública correspondiente, salvo los casos de cumplimiento de una sentencia judicial. También se abstendrán de autorizar o inscribir, respectivamente cualquier escritura de aclaración de linderos sobre cualquier inmueble que linde con zonas de bajamar, parques naturales o cualquier bien de uso público sin contar con la autorización expresa de la autoridad competente</p>



Norma	Tema
<p>Decreto 097 de enero 16 de 2006 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio-1077 de 2015)</p>	<p>Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural</p> <p>Art. 2. Edificación en suelo rural. 2. Solamente se podrá autorizar la construcción de edificaciones dedicadas a la explotación económica del predio que guarden relación con la naturaleza y destino de este, debido a sus usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y/o actividades análogas.</p> <p>Art. 3. Prohibición de parcelaciones en suelo rural. No se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el POT la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Esta prohibición cubre a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite. Parágrafo. Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el POT. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual.</p>
<p>Decreto 3600 de septiembre 20 de 2007 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio-1077 de 2015)</p>	<p>Se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.</p> <p>Art. 4. Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del art. 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del art. 3° del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el art. 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.</p>
<p>Decreto 4065 de octubre 24 de 2008 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio-1077 de 2015)</p>	<p>Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmueble.</p> <p>Art. 5. Prohibición de subdivisión previa al proceso de urbanización en suelo urbano. Los predios urbanizables no urbanizados ubicados en suelo urbano no podrán ser subdivididos previamente a la actuación de urbanización, salvo cuando: 3. Se pretende dividir la parte del predio que esté ubicada en suelo urbano de la parte que se localice en suelo de expansión urbana o en suelo rural.</p> <p>Art. 6. Subdivisión previa al proceso de urbanización en suelo de expansión y subdivisión en suelo rural. Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la UAF. Parágrafo. Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal competente para expedir licencias, y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Esta disposición también se aplicará para la subdivisión de predios en suelo de expansión urbana que no cuenten con el respectivo plan parcial.</p>



Norma	Tema
<p>Decreto 1469 abril 30 de 2010 (Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio-1077 de 2015)</p>	<p>Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.</p> <p>Art. 1°. Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el POT, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>Art. 5. Licencia de parcelación. Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el POT, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. También se entiende que hay parcelación de predios rurales cuando se trate de unidades habitacionales en predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre.</p> <p>Art. 6°. Licencia de subdivisión y sus modalidades Subdivisión rural. Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el POT y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes.</p> <p>Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la UAF, salvo los casos previstos en el art. 45 de la Ley 160 de 1994. En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan. Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.</p> <p>Art. 11. Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para: <ol style="list-style-type: none"> a). La construcción, ampliación, adecuación, modificación, restauración, remodelación, reforzamiento, demolición y cerramiento de aeropuertos nacionales e internacionales y sus instalaciones, tales como torres de control, hangares, talleres, terminales, plataformas, pistas y calles de rodaje, radioayudas y demás edificaciones transitorias y permanentes, cuya autorización corresponda exclusivamente a la Aeronáutica Civil, de acuerdo con el Decreto-ley 2724 de 1993 o las normas que lo adicionen, modifique o sustituya; b). La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorguen las autoridades competentes respecto de cada materia. Tampoco requerirá licencia el desarrollo de edificaciones de carácter transitorio o provisional que sean inherentes a la construcción de este tipo de proyectos. <p>Art. 30. Intervención de terceros. Toda persona interesada en formular objeciones a la expedición de una licencia urbanística podrá hacerse parte en el trámite administrativo desde la fecha de la radicación de la solicitud hasta antes de la expedición del acto administrativo que resuelva la solicitud. Dicho acto sólo podrá ser expedido una vez haya transcurrido un término mínimo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de la citación a los vecinos colindantes o de la publicación cuando esta fuere necesaria y, en el caso de los demás terceros, a partir del día siguiente a la fecha en que se radique la fotografía donde conste la instalación de la valla o aviso de que trata el parágrafo 1° del artículo anterior.</p>



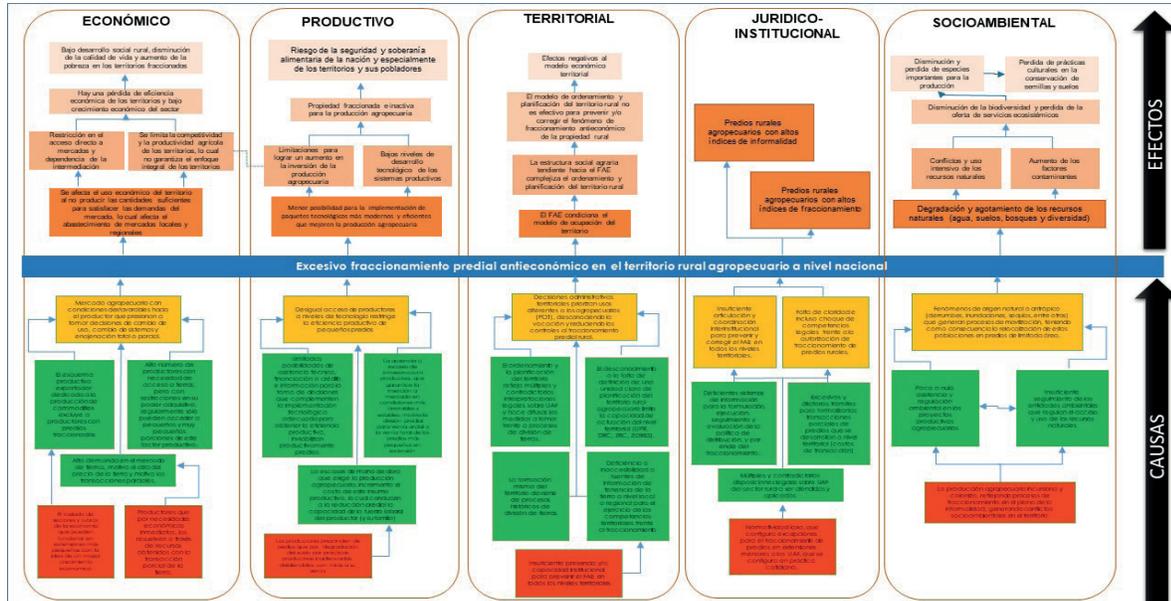
Norma	Tema
<p>Ley 1454 de 2011 Reglamentada por el Decreto nacional 3680 de 2011 compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior-1066 de 2015</p>	<p>Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.</p> <p>Art. 3. Principios rectores del ordenamiento territorial. 6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.</p>
<p>Decreto 2218 de noviembre 18 de 2015 por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015</p>	<p>Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el valor de la Vivienda de Interés Social y Prioritaria en programas y proyectos de renovación urbana, el alcance y modalidades de las licencias urbanísticas sus vigencias, prórrogas, revalidaciones y modificaciones, se complementa y precisa el alcance de algunas actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía en trámites de licencias urbanísticas.</p> <p>Art. 2.2.6.1.1.6. Licencia de subdivisión y sus modalidades. Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el POT, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.</p> <p>Subdivisión rural. Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el POT y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes.</p> <p>Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la UAF, salvo los casos previstos en el art. 45 de la Ley 160 de 1994. En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan. Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. En todo caso la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y no dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleos de población.</p>





Norma	Tema
<p>Decreto 1076 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	<p>Sección 18. Conservación de los recursos naturales en predios rurales</p> <p>Art. 2.2.1.1.18.1. Protección y aprovechamiento de las aguas. En relación con la conservación, protección y aprovechamiento de las aguas, los propietarios de predios están obligados a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No incorporar en las aguas cuerpos o sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, tales como basuras, desechos, desperdicios o cualquier sustancia tóxica, o lavar en ellas utensilios, empaques o envases que los contengan o hayan contenido. 2. Observar las normas que establezcan el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el ICA para proteger la calidad de los recursos, en materia de aplicación de productos de agroquímicos. 4. Aprovechar las aguas con eficiencia y economía en el lugar y para el objeto previsto en la resolución de concesión. 5. No utilizar mayor cantidad de agua que la otorgada en la concesión. 9. Construir pozos sépticos para coleccionar y tratar las aguas negras producidas en el predio cuando no existan sistemas de alcantarillado al cual puedan conectarse. 10. Construir pozos sépticos para coleccionar y tratar las aguas negras producidas en el predio cuando no existan sistemas de alcantarillado al cual puedan conectarse. <p>Art. 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras. Se entiende por áreas forestales protectoras: <ol style="list-style-type: none"> a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia. b) Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua; c) Los terrenos con pendientes superiores al 100 %. 2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio. 3. Cumplir las disposiciones relacionadas con la prevención de incendios, de plagas forestales y con el control de quemas (Decreto 1449 de 1977, art. 3). <p>Art. 6. Protección y Conservación de suelos. En relación con la protección y conservación de los suelos, los propietarios de predios están obligados a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Usar los suelos de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos de tal forma que se mantenga su integridad física y su capacidad productora, de acuerdo con la clasificación agrológica del IGAC y con las recomendaciones señaladas por el ICA, el IGAC y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2. Proteger los suelos mediante técnicas adecuadas de cultivos y manejo de suelos, que eviten la salinización, compactación, erosión, contaminación o revenimiento y, en general, la pérdida o degradación de los suelos. 3. Mantener la cobertura vegetal de los terrenos dedicados a ganadería, para lo cual se evitará la formación de caminos de ganado o terracetos que se producen por sobrepastoreo y otras prácticas que traigan como consecuencia la erosión o degradación de los suelos. 4. No construir o realizar obras no indispensables para la producción agropecuaria en los suelos que tengan esta vocación. 5. Proteger y mantener la vegetación protectora de los taludes de las vías de comunicación o de los canales cuando dichos taludes estén dentro de su propiedad, y establecer barreras vegetales de protección en el borde de estos cuando los terrenos cercanos a estas vías o canales no puedan mantenerse todos los años cubiertos de vegetación. 6. Proteger y mantener la cobertura vegetal a lado y lado de las acequias en una franja igual a dos veces el ancho de la acequia (Decreto 1449 de 1977, art. 7).

Anexo 2. Árbol de problemas del fraccionamiento antieconómico



Anexo 3. Modelo de mínimos cuadrados ponderados

WLS Regression Results							
Dep. Variable:	Predios_Fragmentados	R-squared:	0.971				
Model:	WLS	Adj. R-squared:	0.966				
Method:	Least Squares	F-statistic:	183.7				
Date:	Thu, 25 Apr 2024	Prob (F-statistic):	5.80e-20				
Time:	10:29:07	Log-Likelihood:	-28.661				
No. Observations:	33	AIC:	69.32				
Df Residuals:	27	BIC:	78.30				
Df Model:	5						
Covariance Type:	nonrobust						
	coef	std err	t	P> t	[0.025	0.975]	
const	2.8253	0.500	5.652	0.000	1.800	3.851	
PREDIOS_RURALES_2019	0.0001	2.95e-05	4.656	0.000	7.68e-05	0.000	
Suma de P_S6P57A	0.3804	0.048	7.900	0.000	0.282	0.479	
Suma de P_S11P135	-0.0050	0.001	-5.082	0.000	-0.007	-0.003	
Suma de P_S6P70_SPC21	-0.2422	0.029	-8.327	0.000	-0.302	-0.183	
Suma de P_S7P79_SP2	0.0055	0.001	4.270	0.000	0.003	0.008	
Omnibus:	51.859	Durbin-Watson:	1.617				
Prob(Omnibus):	0.000	Jarque-Bera (JB):	4.215				
Skew:	-0.139	Prob(JB):	0.122				
Kurtosis:	1.272	Cond. No.	1.12e+05				



UPRA

