

UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

MINAGRICULTURA

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

MINAGRICULTURA

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República de Colombia

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MADR)

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Juan Pablo Díaz Granados Pinedo
Viceministro de Desarrollo Rural

Luis Miguel Pico Pastrana
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Director general

Dennis William Bermúdez Murillo
Secretario general

Dora Inés Rey Martínez
Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Daniel Alberto Aguilar Corrales
Director técnico de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

Daniel Mauricio Rozo Garzón
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Luz Marina Arévalo Sánchez
Asesora técnica

Emiro José Díaz Leal
Asesor de Planeación

Camilo Andrés Pulido Laverde
Asesor de Control Interno

Johana Trujillo Moya
Asesora de Comunicaciones

Mercedes Vásquez de Gómez
Asesora jurídica

Diseño de la portada: Constanza Rodríguez Ramírez

Editores
Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Coordinadora técnica
Diana Marcela Cuéllar Orjuela

Autores
Andrés Felipe Ocampo Martínez
Juan Pedro Córdoba Martínez
Juan Manuel Fernández Flechas

Colaboradores
Claudia Cortés
Alexandra Sotelo

Revisión jurídica
Jaime Augusto Correa Medina

Revisión de texto y estilo
Sandra Marcela Sepúlveda Ortega

Coordinación de Comunicaciones
Johana Trujillo Moya

Coordinación de Diseño
Felipe Alejandro García Barbosa

Diseño y diagramación
Lorena Maryeth Rodríguez Martínez
Oficina Asesora de Comunicaciones

Fotografías
Banco de imágenes de la UPRA

© UPRA, 2017

ISBN: 978-958-5552-20-3

Este documento es propiedad intelectual de la UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así:

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2017). *Unidad agrícola familiar en el ordenamiento jurídico colombiano.* Bogotá: UPRA.

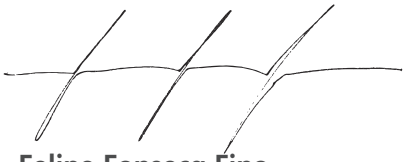


PRESENTACIÓN

La UPRA presenta un detallado análisis de la unidad agrícola familiar (UAF) en sus aspectos jurídicos y técnicos. El documento se ocupa de estudiar su importancia en la Constitución Nacional de 1991, revisa su origen, alcance, funciones, desarrollos normativos y técnicos, y establece las principales diferencias entre la UAF prevista en la Ley 160 de 1994 y la UAF promedio municipal de la Ley 505 de 1999, entre otras cuestiones. Tras el mencionado análisis, se concluye la importancia de la UAF en la estructura agraria nacional, así como su función en el ordenamiento social de la propiedad y el ordenamiento territorial, en general.

De esta manera, se contribuye con el debate actual acerca de reformas normativas en asuntos agrarios, al evidenciar la importancia y alcance de la unidad agrícola familiar en el ordenamiento jurídico agrario colombiano, cuestión que se recomienda considerar en las iniciativas de modificación normativa.

Finalmente, se aportan elementos jurídicos y técnicos para la implementación del «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», en particular en lo que corresponde al punto uno, «Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral».



Felipe Fonseca Fino
Director general

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN 8
INTRODUCCIÓN 9

CAPÍTULO 1. LA UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA 12
1.1 Antecedentes 13
1.1.1 Ley 135 de 1961 13
1.1.2 Ley 30 de 1988 14
1.2 La unidad agrícola familiar en la Ley 160 de 1994 15
1.2.1 La UAF y el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural 17
1.2.2 La UAF y la acumulación indebida de bienes inicialmente adjudicados como baldíos 19
1.2.3 La UAF y la titulación de bienes baldíos de la nación 20
1.2.4 La UAF y los procedimientos administrativos agrarios 21
1.2.5 La UAF y las competencias municipales para el ordenamiento del territorio 22
1.2.6 La UAF y las densidades máximas de vivienda 24
1.2.7 La UAF y el ordenamiento social de la propiedad 27
1.2.8 La UAF como instrumento que garantiza la adecuada explotación del suelo rural y realiza la función social y económica de la propiedad rural 28
1.2.9 La UAF como instrumento que procura condiciones de vida digna al trabajador rural y cumple la función de especial protección al campo 30
1.2.10 La UAF y las zonas de reserva campesina 31
1.2.11 La UAF y las zonas de desarrollo empresarial 35
1.2.12 La UAF y las zidres 36
1.2.13 La UAF y el Fondo Nacional Agrario 38
1.3 Instrumentos administrativos reglamentarios de la unidad agrícola familiar del artículo 38 de la Ley 160 de 1994 39
1.3.1 Resolución 017 de 1995 del Incora 40
1.3.2 Acuerdo 014 de 1995 41
1.3.3 Resolución 041 de 1996 del Incora 42
1.3.4 Resolución 020 de 1998 43
1.3.5 Acuerdo 015 de 1996 43
1.3.6 Acuerdo 202 de 2009 44

CAPÍTULO 2. UAF PREDIAL 52
2.1 La UAF predial en baldíos reservados de la nación 53
2.1.1 El acuerdo 037 de 2005 del Incoder 54
2.1.2 El acuerdo 203 de 2009 del Incoder 55
2.2. La UAF predial en el subsidio integral de reforma agraria 57
2.2.1 Acuerdo 192 de 2009 58
2.2.2 Resoluciones 1132 y 1133 de 2013 del Incoder 60

CAPÍTULO 3. UAF PROMEDIO MUNICIPAL 62
3.1. Cálculo de la UAF promedio municipal 65
3.2. La UAF promedio municipal en las obras de adecuación de tierras 66
3.3. Pricipales diferencias entre la UAF reforma agraria, la UAF predial y la UAF_{pm} 67

CONCLUSIONES 69
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 72
ANEXOS 76

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Fundamentos constitucionales de la UAF	11
Gráfico 2.	Principales funciones de la UAF agraria	16
Gráfico 3.	Línea de tiempo de la normatividad de la UAF	17
Gráfico 4.	Reglas de partición para evitar el fraccionamiento	18
Gráfico 5.	Funciones básicas del ordenamiento territorial	23
Gráfico 6.	La UAF en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial	24
Gráfico 7.	Competencias en la determinación de densidades de vivienda campestre	25
Gráfico 8.	Objetivos del plan del ordenamiento social de la propiedad	27
Gráfico 9.	Funciones de las UAF	31
Gráfico 10.	Principales objetivos de las zonas de reserva campesina	32
Gráfico 11.	Aspectos relacionados con el régimen de propiedad en las ZRC	33
Gráfico 12.	Aspectos generales de las zonas de desarrollo empresarial	36
Gráfico 13.	UAF predial en los baldíos reservados de la nación	57
Gráfico 14.	Extensión de la UAF en el Acuerdo 192 de 2009	58
Gráfico 15.	UAF promedio municipal	65
Gráfico 16.	Principales diferencias entre la UAF de la reforma agraria, la UAF predial y la UAF promedio municipal	67

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Competencias en la definición de densidades	25
Cuadro 2.	Disposiciones de las UAF en las ZRC constituidas	34
Cuadro 3.	Variables para el análisis de competitividad por ZRH	47
Cuadro 4.	Información para los perfiles técnico-económico y de competitividad	49
Cuadro 5.	Principales diferencias entre el Acuerdo 202 de 2009 y la Ley 505 de 1999	68

LISTA DE SIGLAS

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
CAR	Corporación Autónoma Regional
C. N.	Constitución Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EVA	Evaluaciones agropecuarias
FAPP	Familias aspirantes del proyecto productivo
INPM	Ingreso neto promedio mensual
IPM	Ingreso promedio mensual
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incora	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
OSP	Ordenamiento social de la propiedad
POT	Plan de ordenamiento territorial
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SZHF	Subzona homogénea física
s. m. m. l. v.	Salario mínimo mensual legal vigente
s. m. m. l. v. g. p. p.	Salario mínimo mensual legal vigente generado por el proyecto propuesto
TIR	Tasa interna de retorno
TUT	Tipos de uso del suelo

UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
Umata	Unidades municipales de asistencia técnica
UAF	Unidad agrícola familiar
UAF_{pm}	UAF promedio municipal
UNPM	Utilidad neta promedio mensual
VPM	Valor promedio municipal de la hectárea
VPN	Valor presente neto
VZH	Valor catastral de la hectárea de las ZHG reportadas por la autoridad catastral
ZBH	Zonas biofísicas homogéneas
SZHF	Subzonas homogéneas físicas
Sipsa	Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario
Zidres	Zonas de interés de desarrollo rural económico y social
ZHF	Zonas homogéneas físicas
ZHG	Zonas homogéneas geoeconómicas
ZRC	Zonas de reserva campesina
ZRH	Zonas relativamente homogéneas
UJTL	Universidad Jorge Tadeo Lozano
PUJ	Pontificia Universidad Javeriana
EOT	Esquema de ordenamiento territorial

RESUMEN

La unidad agrícola familiar se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Ley 135 de 1961. Tras la expedición de la Constitución de 1991 y con la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, adquirió un rol de mayor relevancia en el ordenamiento territorial y el ordenamiento social de la propiedad, y se constituyó en el principal instrumento agrario para el logro de tales finalidades.

A pesar de estar comúnmente vinculada a servir de unidad de medida para la adjudicación de bienes baldíos nacionales, la unidad agrícola familiar prevista en la Ley 160 de 1994 cumple múltiples funciones transversales a la cuestión agraria, 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 realización de la ordenación del suelo rural, del ordenamiento social de la propiedad, la adjudicación de bienes baldíos de la nación y los procedimientos administrativos agrarios que resuelven conflictos de tenencia sobre el suelo rural, cuestiones que se analizan en el presente documento.

Se estudia en este documento el alcance de la unidad agrícola familiar establecida en zonas relativamente homogéneas, diferenciándola de la unidad agrícola familiar predial y de la UAF promedio municipal. Se enfatiza en la inexistente relación entre esta última figura con los fines de la legislación agraria y en su objeto encaminado a estratificación municipal para el cobro de servicios públicos.



Se analizan jurídica y técnicamente diversos instrumentos reglamentarios de la unidad agrícola familiar de la ley de reforma agraria de 1994, tales como la Resolución 017 de 1995, el Acuerdo 014 de 1995, la Resolución 041 de 1996, la Resolución 020 de 1998, el Acuerdo 015 de 1996 y el Acuerdo 202 de 2009. También se realiza el mencionado análisis de instrumentos que reglamentan la UAF predial, como el Acuerdo 037 de 2005, el Acuerdo 203 de 2009, el Acuerdo 192 de 2009 y la Ley 505 de 1999, que contiene la UAF promedio municipal.

Conceptos clave: unidad agrícola familiar, ordenamiento territorial, ordenamiento social de la propiedad, adjudicación de bienes baldíos, procedimientos agrarios, zonas de reserva campesina, densidades, concentración, fraccionamiento, UAF predial, UAF promedio municipal.

INTRODUCCIÓN







La Constitución Política de Colombia de 1991 contempló una serie de mandatos en materia agraria, con el fin de alcanzar los postulados del Estado social de derecho y de realizar las condiciones de igualdad material de la población campesina, los trabajadores agrarios y el sector rural en general.

Así pues, el artículo 58 de la Constitución consagró la protección de la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley, y además le reconoció una función social y ecológica. A su turno, el artículo 64 dispuso que es deber del Estado la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios de manera individual o colectiva, y a servicios esenciales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina.

El artículo 65 señaló que el Estado debe brindar especial protección a la producción de alimentos, otorgando prioridad al desarrollo integral de actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras que contribuyeran al mejoramiento de condiciones del sector agrario.

Es evidente el interés del constituyente en otorgar una especial protección al campo, el cual ha sido reiterado en varias ocasiones por la Corte Constitucional (Sentencia C-644 de 2012), que ha indicado que tal protección se justifica por los valores que esa realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica representa, y por constituir la fuente natural de riqueza del Estado y de todos los habitantes del territorio.

Asimismo, la Corte Constitucional ha indicado que la especial protección al campesino y al sector agropecuario se justifica en la necesidad de establecer una igualdad jurídica, económica, social y cultural, considerando que el fomento de la actividad agropecuaria contribuye al fortalecimiento de la economía nacional y que la intervención del Estado en este campo contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades tradicionalmente condenadas a miseria y marginación (Sentencia C-006 de 2002).







Lo anterior, en el marco de una economía social de mercado prevista también en la propia Constitución, que en el artículo 334 indicó que la dirección de la economía estaría a cargo del Estado, que tendría la facultad de intervenir, por mandato legal, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución y consumo de bienes y en los servicios públicos y privados, con el fin de procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio, y de distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del ambiente sano.

El marco constitucional antes descrito muestra claramente la obligación del Estado de realizar el ordenamiento del territorio integrando asuntos agrarios y procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas, históricamente afectadas por el conflicto, la violencia y quienes han padecido condiciones de pobreza y miseria.

En armonía con los preceptos constitucionales antes enunciados, la Ley 160 de 1994 señaló entre sus objetivos la promoción y consolidación de la paz, procurando justicia social, democracia participativa y el bienestar de la población campesina. Se propuso además la reforma de la estructura social agraria a través de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a campesinos de escasos recursos. También se fijó como objeto el fomento adecuado de las tierras rurales, el aumento de la producción agropecuaria, forestal y acuícola, y la regulación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación (art. 1).

Para alcanzar tales objetivos, dispuso de algunos instrumentos, entre los que se destacan los procedimientos administrativos especiales agrarios (clarificación, recuperación de baldíos, deslinde de tierras, extinción del derecho de dominio de predios agrarios), la titulación de bienes baldíos de la nación, los reglamentos de uso y manejo de playones y sabanas comunales, las zonas de reserva campesina y la unidad agrícola familiar, entre otros.

Este estudio se ocupa de la unidad agrícola familiar prevista en la Ley 160 de 1994 como instrumento fundamental agrario en materia de ordenamiento territorial, de prevención y limitación de fenómenos de concentración y fraccionamiento de la propiedad rural y de medida para la titulación de bienes baldíos nacionales. Resulta preciso comprender su alcance y utilidad con el fin de dimensionar su importancia, más allá del uso común en la adjudicación de baldíos nacionales.

De igual manera, se hace necesario analizar otras figuras que el legislativo y el ejecutivo, a través de actos legislativos y administrativos, han denominado unidad agrícola familiar, que en algunos casos desarrolla mandatos de la Ley 160 de 1994 y en otros corresponde a figuras con objetivos distintos a los de la legislación agraria.

Es preciso identificar cada uno de estos instrumentos, estudiar sus características, analizar su alcance y diferenciarlos con la UAF prevista por la legislación agraria, pues existe confusión ante la proliferación de instrumentos de diversa índole denominados unidad agrícola familiar.



Bases constitucionales de la UAF

Art. 58. Función social, económica y ecológica de la propiedad.	Art. 64. Acceso progresivo a la propiedad de la tierra por trabajadores rurales. Art. 65. Especial protección a la producción de alimentos. Desarrollo actividades agropecuarias, forestales, agroinductriales.	Especial protección al campesino; igualdad jurídica, económica, social y cultural (C-006 de 2002). Especial protección al campo; realidad económica, social, cultural y geográfica (C-644 de 2012).	Economía social de mercado. Art. 344 CN: el Estado interviene, entre otros, los usos del suelo y la explotación de recursos naturales.

Gráfico 1. Fundamentos constitucionales de la UAF

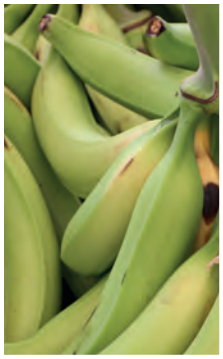
Capítulo **uno**.

La unidad agrícola familiar de la ley de reforma agraria







1.1. Antecedentes

1.1.1. La Ley 135 de 1961

La Ley 135 de 1961 estableció, dentro de sus objetivos, la reforma de la estructura agraria mediante instrumentos que previnieran y eliminaran la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico. Se propuso la reconstrucción de unidades de explotación adecuada en zonas de minifundio, la provisión de tierra a quienes no la poseen, el fomento de la adecuada explotación de la tierra rural, el aumento de la producción agropecuaria y en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.

El artículo 50 de la Ley 135 de 1961 introdujo el concepto de unidad agrícola familiar y señaló que el Incora debía procurar la búsqueda de esta en los procesos de colonización, parcelación y concentración parcelaria. Dispuso el mencionado artículo que se entendería como unidad agrícola familiar aquel predio cuya extensión, según la zona y condiciones fisiográficas, es suficiente para el sostenimiento de una familia, el pago de deudas y en general, el mejoramiento de las condiciones de vida, sin que se requiera para su explotación más que del trabajo de la misma.

El objetivo principal de la unidad agrícola familiar en la ley en mención era procurar predios a familias campesinas que permitieran el sustento básico y el mejor nivel de vida de las mismas. Al indicar que el Incora debía buscar la conformación de unidades agrícolas familiares en los procesos de colonización, parcelación y concentración parcelaria, le otorgó además importante influencia a la UAF en la ordenación del territorio, pues a través de los mencionados procesos el Incora cumplía tal función en materia agraria.

La Ley 135 de 1961 no vinculó el concepto de unidad agrícola familiar como medida para la adjudicación de baldíos. Para este fin, estableció medidas determinadas así: 450 hectáreas como regla general, y como excepciones, 1000 hectáreas en regiones muy alejadas de los centros de actividad económica y de difícil acceso, las que se dan en sabanas de pastos naturales que, por condiciones de suelos, hacen difícil la siembra de pastos artificiales; y 3000 hectáreas en los llanos orientales. Para la adjudicación de terrenos aledaños a las carreteras, los ferrocarriles, los ríos navegables y los puertos marítimos, el límite se reducía a superficies que oscilaban entre 50 y 150 hectáreas.

A pesar de establecerse áreas máximas de adjudicación, la ley 135 y sus instrumentos reglamentarios no plantearon una fórmula para el cálculo de la UAF que incluyera las variables señaladas por la propia ley: clases de suelos, condiciones agroecológicas de la zona e ingresos para satisfacción de necesidades de la familia campesina.

De la definición se puede extraer que la UAF está compuesta por los siguientes aspectos:

- **Biofísicos:** clase de suelos, relieve y aguas.
- **Socioeconómicos:** sistemas productivos suficientemente eficientes para que generen los ingresos para el sostenimiento de la familia.

Se tiene entonces que la Ley 135 de 1961 introdujo el concepto de unidad agrícola familiar y le encomendó funciones relacionadas con el ordenamiento territorial y el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de las familias campesinas y del sector agropecuario en general, y que no vinculó tal concepto a la medida para adjudicación de baldíos.

1.1.2 Ley 30 de 1988

La Ley 135 de 1961 fue modificada por la Ley 30 de 1988, la cual varió en algunos aspectos el concepto de unidad agrícola familiar. Así entonces, en su artículo 18, referido a los programas de colonización y de adjudicaciones parcelarias, señaló que por UAF se entiende la explotación agraria de un fundo que depende directa y principalmente de la fuerza de trabajo de una familia, conformada por el jefe de hogar y su cónyuge, compañero(a) o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio de mano de obra ocasional.

Además, el artículo en mención dispuso que la UAF tiene las siguientes condiciones:

- La extensión del predio debe permitir a la familia obtener mínimo tres (3) salarios mínimos, explotándolo en condiciones de eficiencia productiva promedio.
- La extensión dependerá de la naturaleza de la zona, la clase de suelos, las aguas, la irrigación, la ubicación, el relieve y la potencialidad agropecuaria.
- Máximo la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puede estar destinada al pago de las deudas originadas en la compra o adquisición de tierras.
- El adjudicatario y su familia pueden disponer de excedente capitalizable para el mejoramiento gradual del nivel de vida.

Consagró que el Incora (actual ANT) debe observar un promedio nacional de 22 hectáreas por parcela para la extensión de la UAF, que puede aumentar o disminuir según la naturaleza y características de la zona y del fundo y su potencialidad para la explotación agropecuaria.

También indicó que, para la ejecución de cada programa de reforma agraria, el mencionado instituto debe realizar los estudios correspondientes a requerimientos de bienes públicos, créditos, condiciones de mercado de productos agropecuarios y demás factores que permitan determinar la extensión, uso y productividad de cada unidad agrícola familiar.

Un análisis técnico de lo dispuesto por la norma conduce a interpretar que la tecnología por emplear para definir el tamaño de la extensión es la que se encuentre en condiciones de eficiencia productiva promedio. En este sentido, la extensión del predio depende de la naturaleza de la zona, la clase de suelos, la posibilidad de riego, la ubicación, el relieve y el potencial agropecuario o grado de aptitud, así como de la productividad promedio entendida como el tipo de tecnología.

La ley incluyó nuevos aspectos en la definición, que podrían ser empleados como variables para el cálculo de la unidad agrícola familiar: estudios de requerimientos de servicios públicos, vías, capital de trabajo, recursos del crédito y condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región, entre otros.

De la definición, se puede extraer que los componentes de la UAF son:

- **Biofísicos:** clases de suelos, relieve.
- **Productivos:** disponibilidad de riego, aptitud de los suelos, productividad promedio, tipo de tecnología.
- **Socioeconómicos:** se calcula con base a tres salarios mininos mensuales.

La ley no estableció una fórmula para la determinación de la unidad agrícola familiar; sin embargo, podría estimarse con las siguientes variables: salarios mínimos, clase de suelos o vocación, productividad promedio, disponibilidad de riego, tipo de tecnología y valores para el pago de deudas.

Se reitera el objetivo establecido en la ley 135: garantizar a la familia campesina la extensión suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas para su subsistencia y mejoramiento de la calidad de vida. Incorpora en salarios mínimos el ingreso que deberían obtenerse por la explotación, señala un promedio nacional para le extensión de la UAF y determina quiénes se consideran familia, para efectos de la UAF. Como se observa en la Ley 30 de 1988, tampoco se vincula el concepto a la titulación de baldíos.

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

La Ley 160 de 1994 se propuso como objetivos fundamentales la promoción de la paz a través de mecanismos encaminados a procurar la justicia social, la democracia participativa de la población campesina, y la reforma de la estructura social agraria a través de procedimientos encaminados a limitar y prevenir el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural y su concentración inequitativa y dotar de tierra a campesinos de escasos recursos (art. 1).

Se planteó, además, el fomento de la adecuada explotación de la tierra rural, el aumento de la producción agropecuaria, forestal y agrícola, en armonía con otros sectores, la elevación de las condiciones de vida de la población campesina y el apoyo de su mejoramiento económico, social y cultural; y la regulación de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando prelación a población campesina de escasos recursos, entre otros (art. 1).

Para el logro de tales cometidos, el legislador dispuso de una serie de instrumentos que consagró en la misma ley, entre los que se encuentran las zonas de reserva campesina, la titulación de bienes baldíos, las zonas de desarrollo empresarial, los procedimientos administrativos agrarios, la unidad agrícola familiar y el subsidio integral de tierras, entre otros.

Así, pues, los instrumentos agrarios no pueden analizarse aisladamente, sin comprender que apuntan al logro de objetivos de reforma agraria acordes a postulados constitucionales superiores. Por el contrario, se considera que deben ser estudiados y aplicados de manera sistémica con el ordenamiento agrario y constitucional.

Según lo anterior, la unidad agrícola familiar prevista en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 conduce al logro de los objetivos mencionados y de los postulados constitucionales superiores. Se considera erróneo que se denomine a otros instrumentos UAF, si su finalidad es distinta al instrumento agrario, y aún más desacertado, se pretenda sustituir el lugar de la UAF agraria por otros instrumentos, como la UAF promedio municipal, en desarrollo de actos administrativos proferidos por autoridades agrarias, como se verá más adelante.

Se afirma, entonces, que la UAF prevista en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 contribuye a la realización de los mandatos constitucionales relacionados con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios (art. 64 CN), a la especial protección a las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales prevista en el artículo 65 de la Carta Constitucional, y en general, a la especial protección constitucional al campo y al trabajador rural reconocido por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-644 de 2012.

En el mismo sentido, la UAF, en conjunto con otros instrumentos agrarios, permite el logro de los objetivos establecidos en la ley de reforma agraria, en particular el fomento de la adecuada explotación agropecuaria; la prevención de los fenómenos de concentración inequitativa y fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural; la dotación de tierras a campesinos de escasos recursos, el aumento de la producción rural y la mejora del nivel de vida de la población campesina.

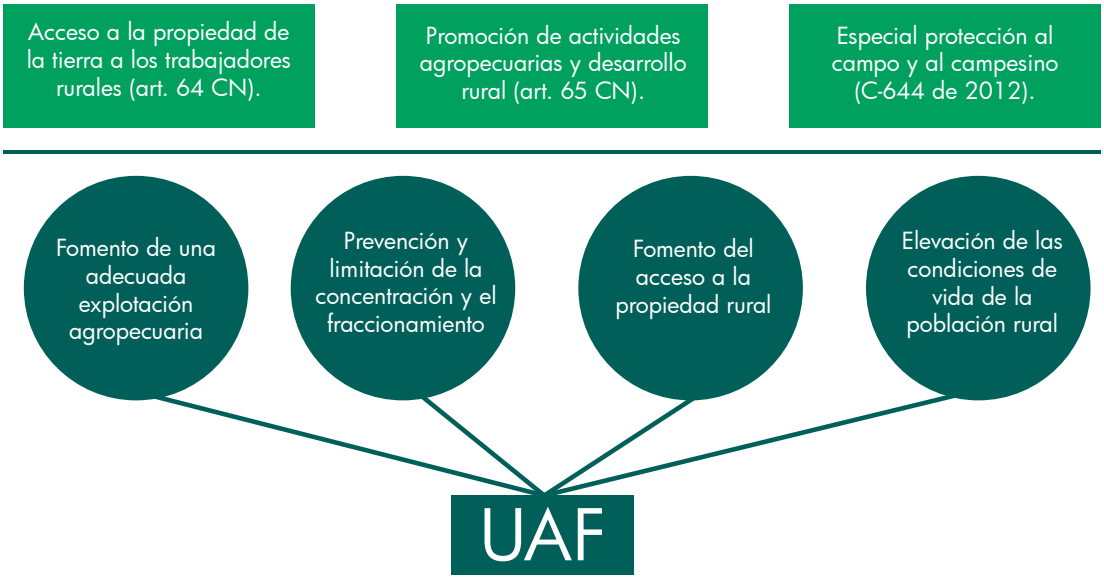


Gráfico 2. Principales funciones de la UAF agraria

El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 definió la unidad agrícola familiar así:

> Se entiende por unidad agrícola familiar (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.

El citado artículo dispuso además que la junta directiva del Incora (actual Agencia Nacional de Tierras [ANT]) indicaría los criterios metodológicos para la determinación de la UAF por zonas relativamente homogéneas y los mecanismos para la revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de explotación agropecuaria. Finalmente señaló que para la determinación del valor del subsidio, se establecería el tamaño de la unidad agrícola familiar en el nivel predial.

De la lectura del artículo antes mencionado, se evidencian dos funciones básicas de la unidad agrícola familiar. Por un lado, al caracterizarla como empresa básica de producción agropecuaria, la legislación agraria le otorgó funciones en materia de ordenamiento territorial, pues fijó esta como la unidad mínima en suelo rural necesaria para la adecuada explotación agropecuaria, que debe ser considerada por las autoridades municipales en la ordenación del suelo, como se verá más adelante.

De igual manera se observa la intención del legislador de constituirla en instrumento para procurar el ordenamiento social de la propiedad y lograr postulados constitucionales y objetivos de la legislación agraria relacionados con alcanzar la igualdad material de las comunidades campesinas y el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de las mismas, procurando una adecuada distribución de la propiedad rural.

Es importante referirse a los siguientes aspectos técnicos de la unidad agrícola familiar establecidos en la Ley 160 de 1994:

- Carácter de empresa familiar: contempla las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y forestales.
- Extensión del predio: suficiente para la remuneración del trabajo familiar, además del externo mínimo requerido.
- Propuesta territorial: la zonificación se traduce en las áreas relativamente homogéneas.
- Componente ambiental: tiene en cuenta las áreas que, por normatividad, no se podrían usar para usos agropecuarios. Asimismo, estima un porcentaje del área total para conservación.
- Componente productivo: permite organizar el territorio según las características biofísicas y económicas que se agrupan en zonas relativamente homogéneas (ZRH). Define la capacidad productiva de los suelos a partir de la metodología de evaluación de tierras, lo cual permite hacer un uso eficiente, con sistemas

productivos adecuados a las condiciones edafoclimáticas de cada ZRH, así como el diseño de sistemas de producción, teniendo en cuenta la vocación de uso del suelo.

- Componente social: orientado a los sujetos de reforma agraria. Proyecta la actividad agropecuaria como una empresa básica que genera empleo para el grupo familiar. A pesar de lo anterior, es oportuno enfatizar en que la unidad agrícola familiar impacta a todos los sujetos rurales en diversos aspectos, como se verá más adelante.

Además de las dos funciones señaladas previamente, la unidad agrícola familiar cumple relevantes funciones, que se desarrollarán a continuación.

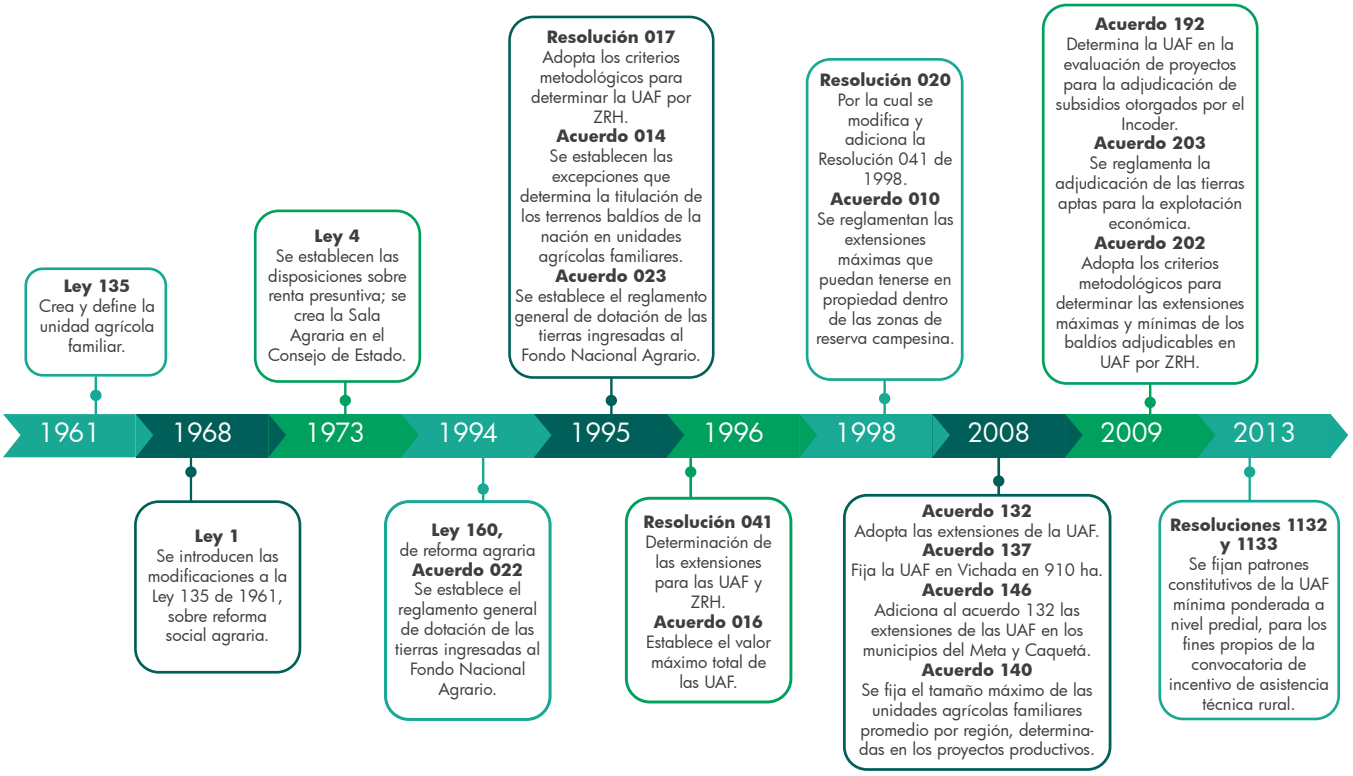


Gráfico 3. Línea de tiempo de la normatividad de la UAF

1.2.1. La UAF y el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural

Como se vio en el acápite introductorio de este documento, la Ley 160 de 1994 señaló entre sus objetivos la reforma de la estructura social agraria, previniendo y corrigiendo, entre otros, los fenómenos de la inequitativa concentración de la propiedad rural y el fraccionamiento antieconómico de la misma (art. 1).

La ley 160 previó la unidad agrícola familiar como instrumento principal para corregir y prevenir el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural. Así, entonces, el artículo 44 dispuso que, salvo excepciones legales, so pena de nulidad absoluta del acto jurídico, los predios rurales no podrían fraccionarse por debajo de la extensión determinada como unidad agrícola familiar para el respectivo municipio o zona.

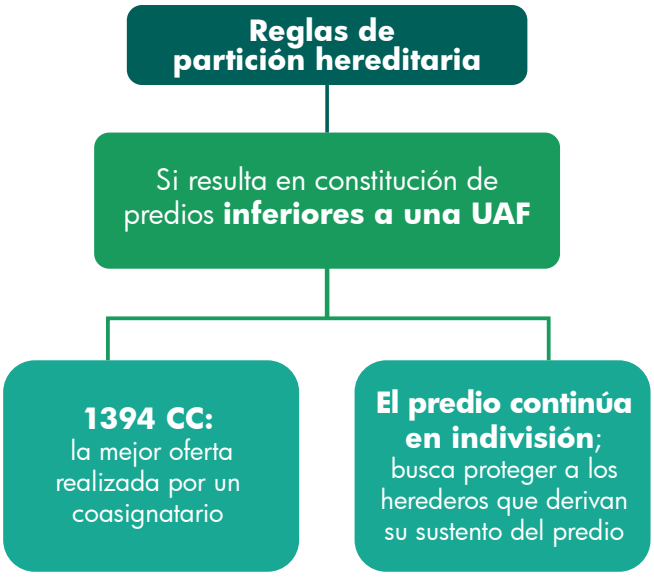
Al respecto, la Corte Constitucional (Sentencia C-006 de 2002) indica:

> **En la Ley 160 de 1994 también se adoptan medidas enderezadas a impedir que la parcelación de la tierra dé lugar a la proliferación de minifundios que la hagan improductiva, en desarrollo del propósito consignado en su artículo 1.°**, en virtud del cual con la ley se pretende «reformar la estructu-

> ra social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno nacional».
>
> **Una de estas medidas es la creación de las denominadas unidades agrícolas familiares (UAF),** cuyo significado y alcance se explicará en el acápite siguiente […] [negrillas de los autores].

La doctrina nacional, ratificando lo expuesto, 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 artículo 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 unidad agrícola familiar (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 unidad agrícola familiar. Así, puede determinar que los predios rurales situados en la zona del oriente antioqueño, aptos para el funcionamiento de una unidad agrícola familiar, 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 […] (Velásquez, 2014) [negrillas de los autores].



El artículo 45 de la Ley 160 de 1994 consagró las excepciones a la prohibición de fraccionar en áreas inferiores a la UAF, entre las que se encuentran las donaciones que el propietario de un predio haga con destino a habitaciones y pequeñas explotaciones campesinas, los actos por los que se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin distinto a la actividad agropecuaria y las sentencias que declaren prescripción adquisitiva de domino en virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961.

A su turno, el artículo 46 dispuso reglas para las particiones hereditarias que involucren predios rurales, la cuales no podrán generar el fraccionamiento de predios rurales en áreas inferiores a la UAF. Dispone que si no es posible adjudicar un determinado bien rural en las proporciones establecidas por ley y testamento sin que ello implique la constitución de predios inferiores a la unidad agrícola familiar del respectivo municipio o área, el juez debe decidir si aplica lo señalado por el numeral 1 del artículo 1394 del Código Civil o si el bien debe continuar en indivisión, por el tiempo que tal autoridad judicial determine.

A su turno, el artículo 1394 del Código Civil, en su ordinal primero dispone que:

> 1. Entre los coasignatarios de una especie que no admita división, o cuya división la haga desmerecer, tendrá mejor derecho a la especie el que más ofrezca por ella, siendo base de oferta o postura el valor dado por peritos, nombrados por los interesados: cualquiera de los coasignatarios tendrá derecho a pedir la admisión de licitadores extraños y el precio se dividirá entre todos los coasignatarios a prorrata.

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 Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y los comuneros solo podrán ceder sus derechos previa autorización del juez.

De lo visto anteriormente, se observa que el bien inmueble rural que resulte dividido en áreas inferiores a la unidad agrícola familiar del respectivo municipio o zona desmerecería, en términos del Código Civil, ya que no estaría cumpliendo su función social ni con los fines propios que le otorgó la legislación agraria, entre los que se encuentra permitir el logro de condiciones de vida digna a la familia campesina.

Gráfico 4. Reglas de partición para evitar el fraccionamiento

Por otro lado, el artículo 47 le ordenó al Incora (actual Agencia Nacional de Tierras) adelantar programas de adquisición y dotación de tierras en zonas de minifundio, con el fin de completar las unidades de producción existentes.

Es necesario precisar que lo dispuesto por el artículo 44 es aplicable a los predios rurales privados y de origen baldío. Respecto a los segundos, el artículo 72, en sus incisos 10 y 11, señala que los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en áreas inferiores a la UAF, salvo las excepciones legales, y ordena a los registradores de instrumentos públicos abstenerse de registrar los actos que impliquen tal fraccionamiento.

Es claro, entonces, que mediante la unidad agrícola familiar la legislación agraria pretendió, entre otras cuestiones, evitar que el excesivo fraccionamiento de los predios genere la proliferación de minifundios que hagan improductiva la tierra, en desmedro de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, ya que los minifundios no le permiten al campesino el mejoramiento de sus condiciones de vida ni contribuyen a la generación de riqueza nacional (Velásquez, 2014).

1.2.2. La UAF y la acumulación indebida de bienes inicialmente adjudicados como baldíos

El inciso noveno del artículo noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 consagró:

> **Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la junta directiva para las unidades agrícolas familiares en el respectivo municipio o región.** También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte, a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas, dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el instituto para la unidad agrícola familiar [negrillas de los autores].

De la lectura del artículo transcrito se observa una importante función de la unidad agrícola familiar en la prevención y corrección del fenómeno de la concentración inequitativa de la propiedad rural en una de sus expresiones: la indebida acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos.

La disposición antes citada proscribió la acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos, cuando las extensiones superen los límites máximos para la titulación de baldíos de la UAF del respectivo municipio o zona. Tal prohibición ha sido discutida por varios sectores, que la consideran restricción injustificada a la propiedad privada. Sin embargo, tal debate ha sido zanjado por la Corte Constitucional, como se ve más adelante.

En este punto es preciso revisar brevemente la naturaleza y finalidad principal de los bienes baldíos, con el fin de comprender la razón de la prohibición contenida en el artículo en cita.

Los bienes baldíos son predios de carácter rural, cuyo dominio se encuentra en cabeza de la nación; su fin principal es la adjudicación a sujetos de reforma agraria[1], en términos de la Ley 160 de 1994 (art. 1), con el propósito de cumplir los cometidos señalados por la misma en lo que se refiere a la reforma de la estructura agraria, a través de la dotación de tierras a los campesinos de bajos recursos, con lo cual se genera la consolidación de la paz, la justicia social y el bienestar de la población campesina.

En este sentido, la Corte Constitucional (Sentencia C-536 de 1997) afirma:

> **Los baldíos, como se ha visto, son bienes que pertenecen a la nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución.** Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria […] [negrillas de los autores].

En la misma línea, dispuso:

> **Se parte del supuesto según el cual la nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador, transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público la propiedad fiscal de los mismos** o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte.
>
> Es simplemente la expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional, como lo es la nación. Desde luego, la regulación constitucional de nuestro Estado indica que aquella persona moral especialísima cuenta con atributos superiores a los de cualquiera otra persona moral y a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, lo mismo que por el ejercicio orgánico de sus principales funciones públicas, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que, por mandato del Constituyente, le corresponden, como es

[1] Cfr. Velásquez (2014).

el caso del manejo, regulación o disposición de sus bienes patrimoniales […].

En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos u ordenar, por medio de la ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes [negrillas de los autores].

Considerando que los bienes baldíos pertenecen a la nación y que su finalidad principal es la adjudicación a sujetos de reforma agraria en los términos de la Ley 160 de 1994, con el fin de cumplir postulados constitucionales relacionados con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y con el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina, resulta admisible que se impongan restricciones a su negociabilidad, con el fin de proteger intereses constitucionales superiores.

La Corte Constitucional se pronunció respecto a la prohibición contenida en el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 así:

La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada, como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, **el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la junta directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (Ley 160/94, art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos** (art. 64 C. P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, **más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico** […] (Sentencia C-536 de 1997) [negrillas de los autores].

Se tiene, entonces, que con lo previsto en el inciso noveno del artículo 72 se desarrolla parcialmente el objetivo de prevenir y corregir la inequitativa concentración de la propiedad rural, expresada en una de sus formas, la indebida acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos. La unidad agrícola familiar es un instrumento importante de limitación de tal fenómeno.

1.2.3. La UAF y la titulación de bienes baldíos de la nación

El capítulo XII de la Ley 160 de 1994 se refiere a la regulación de los baldíos nacionales; el artículo 65 señala que tales bienes pertenecen a la nación y que su propiedad únicamente puede adquirirse mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado; que los ocupantes de baldíos, por ese solo hecho, no tienen calidad de poseedores en los términos de la legislación civil y que frente a la adjudicación del Estado solo existe una mera expectativa.

El artículo 66 dispone que, como regla general, a partir de la vigencia de la Ley 160 de 1994, las tierras baldías se titularían en unidades agrícolas familiares, según la definición del artículo 38 de la misma y conforme las extensiones máximas y mínimas establecidas por el Incora; que para la expedición de las reglamentaciones sobre las referidas extensiones, se deben tener en cuenta las condiciones agroecológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, vías de comunicación y cercanía a centros poblados; menciona que deben considerarse la composición y concentración de la propiedad rural, índices de productividad, aptitud del suelo y características de la región.

El Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994 en materia de adjudicación y recuperación de bienes baldíos, reitera en el capítulo tercero, referente a las superficies adjudicables, que salvo las excepciones que establezca el Incora y lo dispuesto para zonas de reserva campesina, los baldíos solo podrán adjudicarse hasta la extensión de una unidad agrícola familiar.

En cuanto a la naturaleza de los bienes baldíos, ha reiterado la Corte Constitucional su titularidad en cabeza de la nación, su imprescriptibilidad, inembargabilidad, inalienabilidad, la facultad que tiene el Estado de reservárselos o adjudicarlos a quienes reúnan los requisitos previstos por el legislador, con el fin que sean explotados y realicen la función social encomendada constitucionalmente, **se evite la ociosidad de los mismos, se permita el acceso a la propiedad a quienes no la tienen** y se evite la inequitativa concentración de la propiedad rural[2].

La unidad agrícola familiar tiene un importante papel en la adjudicación de los bienes baldíos nacionales, pues el legislador señaló que la misma se realiza hasta las extensiones máximas fijadas por el Incora. Este, sin

[2] Al respecto, sentencias C-595 de 1995, C-255 de 2012 y T-488 de 2014.



duda, es el uso más conocido para la UAF, pero como se ha visto en este documento, este análisis no es el único ni el más importante, ya que su alcance es mucho mayor como instrumento de ordenamiento territorial.

Como se vio al analizar la consagración de la UAF en la Ley 135 de 1961, esta no nació con un fin de unidad de medida para la adjudicación de bienes baldíos. Tal finalidad se incorporó en la Ley 160 de 1994 y solo como una más de las funciones de la unidad agrícola familiar en la ordenación del suelo rural.

1.2.4. La UAF y los procedimientos administrativos especiales agrarios

La legislación agraria estableció los procedimientos administrativos agrarios para dirimir los conflictos de tenencia respecto de predios rurales. Son estos procedimientos los de clarificación de la propiedad rural, la extinción del derecho de dominio, el deslinde de tierras, la recuperación de bienes baldíos de la nación, y la reversión y revocatoria de adjudicaciones de baldíos nacionales.

Según la Ley 160 de 1994, mediante el procedimiento de clarificación de la propiedad rural se determina, en caso de duda, si un predio rural es de naturaleza privada o tiene la calidad de bien baldío de la nación. El procedimiento de extinción del derecho de dominio permite el cumplimiento del mandato constitucional de la función social de la propiedad, ya que a través de este el Estado extingue la propiedad privada a aquel titular que no explote o explote inadecuadamente un predio rural por un término de tres o más años.

El procedimiento de deslinde de la propiedad rural permite delimitar los linderos correspondientes a predios de propiedad privada de predios que pertenecen a la nación. Finalmente, el proceso de recuperación de baldíos procura restituir materialmente a la nación los baldíos indebidamente ocupados en los términos de la legislación agraria[3].

Mediante el procedimiento de reversión se establece el cumplimiento de una condición resolutoria de un terreno baldío adjudicado y, en consecuencia, su retorno al dominio de la nación. Según el artículo 33 del Decreto 2664 de 1994, la cláusula de reversión debe estar expresada en todas las resoluciones de adjudicación y procede en los siguientes casos:

- Cuando el adjudicatario incumple la normatividad vigente sobre conservación del medioambiente o dedique el terreno a cultivos de uso ilícito.
- En baldíos adjudicados a entidades del derecho público, cuando no se destine a la prestación de servicio público o actividad de utilidad pública para la que se adjudicó.
- Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro.

La unidad agrícola familiar desempeña un papel importante en los procedimientos administrativos agrarios de recuperación de bienes baldíos de la nación. Como se menciona en acápites anteriores, la adjudicación de bienes baldíos se da en unidades agrícolas familiares, previa ocupación y cumplimiento de los demás requisitos previstos por la ley.

[3] Cfr. art. 48, Ley 160 de 1994.

El Decreto 1465 de 2013, en su artículo 37, enumera ocho causales para el inicio del procedimiento de recuperación de bienes baldíos de la nación. En el numeral 3, señala que son objeto de tal proceso «las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la unidad agrícola familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el consejo directivo del Incoder».

En el mismo sentido, el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014 dispone que, en caso de que existan áreas que excedan el tamaño de la unidad agrícola familiar para el municipio, a estas se les daría el carácter de baldío reservado, susceptibles de ser adjudicadas a otros campesinos.

Se considera que tal causal debe ser analizada en el contexto de un proceso de adjudicación de baldíos en el que se constate ocupación en área superior a la unidad agrícola familiar, ya que en casos de ocupación por parte de personas que no reúnen los requisitos de sujetos de reforma agraria, el mismo artículo, en el numeral séptimo, dispone que se debe recuperar completamente el predio ocupado.

Con lo anterior se pretende que los sujetos de reforma agraria que pretenden la adjudicación de tierras baldías ocupen el área correspondiente a la UAF respectiva, y las áreas que excedan tal medida sirvan a otros campesinos que procuran la adjudicación.

La unidad agrícola familiar tiene un papel relevante en los procesos de recuperación de bienes baldíos de la nación, puesto que, en casos de ocupación con fines de titulación, se impone la recuperación de las áreas que exceden la extensión de la UAF del respectivo municipio o zona.

1.2.5. La UAF y las competencias municipales para el ordenamiento del territorio

Uno de los fines constitucionales de mayor relevancia para el colectivo social es procurar el adecuado ordenamiento del territorio, haciendo correcto uso de los suelos conforme a su vocación, atendiendo a las relaciones sociales, culturales y territoriales, logrando la realización de la función social y ecológica de la propiedad, y generando mejoría en las condiciones de vida de las poblaciones.

Alcanzar tal ordenamiento resulta tarea compleja, pues requiere del conocimiento profundo del territorio, de las relaciones socioculturales, más allá del mero espacio geográfico en el que ocurren. Implica la existencia de una institucionalidad articulada que haga partícipes a las poblaciones de la construcción de políticas de ordenación.

La Constitución de 1991 (art. 313, 7) otorgó a las autoridades municipales la función de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites legales, controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de los inmuebles destinados a vivienda.

Las facultades municipales para el ordenamiento del territorio deben ejecutarse en el marco de un contexto de República unitaria, con estricta sujeción a mandatos constitucionales y legales, cuestión que implica para las entidades territoriales responder a mandatos constitucionales y anidarse en políticas de orden nacional, sin que ello implique la pérdida de su autonomía. Al respecto, afirma la Corte (C-149 de 2010):

> Al tenor de lo dispuesto en el artículo 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 […]» [negrillas de los autores].

En cuanto al alcance del concepto de ordenamiento territorial y sus implicaciones, la Corte Constitucional (C-006 de 2002) indica lo siguiente:

> Esta corporación ha precisado que **el ordenamiento territorial tiene como función definir, de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural;** por consiguiente, son innumerables las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente. Igualmente, esta Corte ha señalado que **el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para ordenar el territorio municipal, puesto que define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización** [negrillas de los autores].

Del aparte transcrito, pueden inferirse elementos esenciales del ordenamiento del territorio, conforme el alcance constitucional dado por la Corte, como se observa en el siguiente gráfico:



Gráfico 5. Funciones básicas del ordenamiento territorial

También se observa que el principal instrumento legal otorgado a las autoridades municipales es el plan de ordenamiento territorial. El artículo 9 de la Ley 388 de 1997 indica que este es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, y lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Los artículos 11 y 14 de la Ley 388 de 1997 contemplan los componentes de los planes de ordenamiento territorial: general, constituido por objetivos y contenidos estructurales de largo plazo; urbano, integrado por políticas y acciones para administrar el desarrollo físico urbano; y rural, conformado por políticas y acciones que garanticen la adecuada interacción entre asentamientos rurales y la cabecera municipal, el uso adecuado del suelo rural y las actuaciones públicas relacionadas con infraestructura y equipamientos para el servicio de pobladores rurales.

Al referirse en concreto al plan de ordenamiento territorial, señala la Corte Constitucional (Sentencia C-192 de 2016) que:

> Este tribunal ha reconocido la importancia del **plan de ordenamiento territorial** al indicar que se trata «**del instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo**». Afirmó también la Corte que dicho plan «define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito» [negrillas de los autores].

El artículo 14 de la Ley 388 de 1997 señala que el componente rural de los planes de ordenamiento territorial debe contener, entre otros asuntos, políticas sobre ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos; señalamiento de condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera; delimitación de las áreas de conservación y protección de recursos naturales, y zonas de riesgo.

Además, dispone que debe incluir la localización de zonas suburbanas, la identificación de centros poblados rurales y la adopción de previsiones para orientar la ocupación de los suelos, la determinación de sistemas de aprovisionamiento de servicios de agua potable y saneamiento básico de zonas rurales, y la expedición de normas para la parcelación de los predios rurales para vivienda campestre, en armonía con la legislación agraria y ambiental.

Las autoridades municipales, en ejecución de la competencia para ordenar el territorio, deben atender a mandatos superiores constitucionales. En asuntos agrarios, les es imperativo considerar los instrumentos agrarios, en particular la unidad agrícola familiar.

Al respecto, enfatiza la Corte (Sentencia C-006 de 2002):

> Por lo anterior, y en total acuerdo con el concepto del señor 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 artículo 313-7 Superior, los concejos, cuando elaboran el componente rural de sus planes de ordenamiento territorial, no pueden desconocer las normas de la Ley 160 de 1994, relacionadas con la definición y extensión de unidades agrícolas familiares** [...] [negrillas de los autores].

A partir de lo dicho por la Corte y de lo analizado hasta este punto, es posible afirmar que la unidad agrícola familiar es el instrumento primordial previsto por la legislación agraria para la ordenación del territorio, que de-

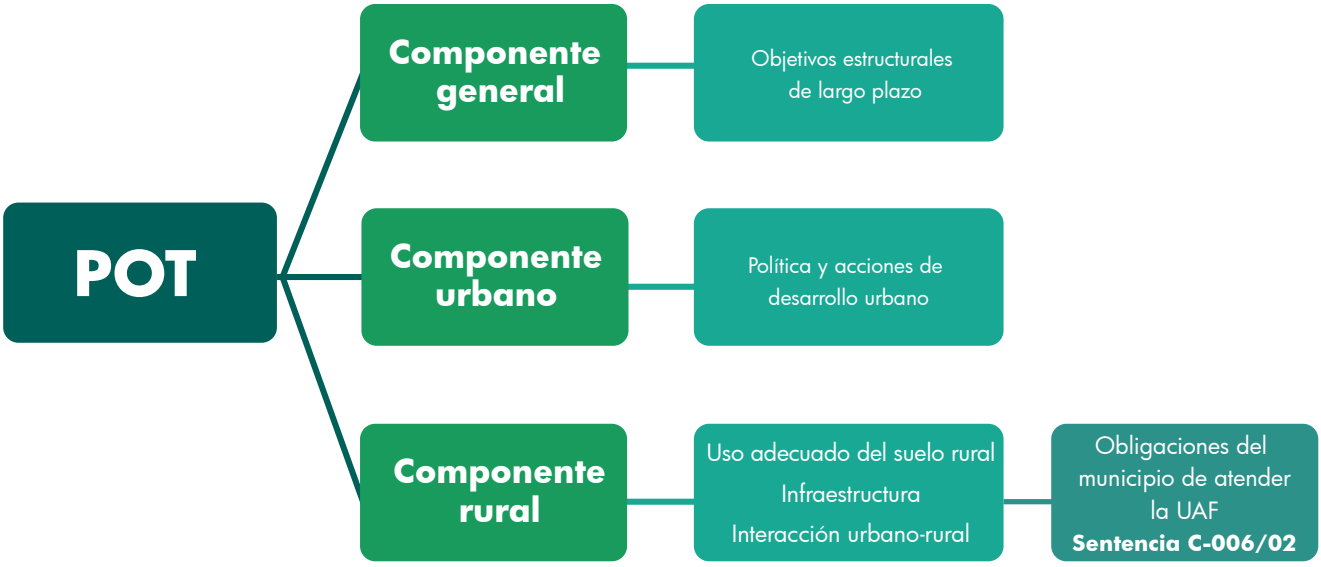


Gráfico 6. La UAF en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial

sarrolla postulados constitucionales relacionados con el acceso progresivo a la propiedad rural por parte de los trabajadores agrarios, la función social de la propiedad, el desarrollo agroeconómico del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.

En este punto es preciso señalar lo previsto por el artículo 6 del Decreto 1469 de 2010, que en su numeral 1 indica, al referirse a la licencia de subdivisión en suelo rural, que mientras no se adoptara el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrían subdividirse en áreas inferiores a la UAF, salvo los casos excepcionales previstos en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994.

El citado artículo dispone, además:

> **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 [negrillas de los autores].

Por lo anterior, las autoridades municipales deben, en el diseño de sus planes de ordenamiento, sujetarse a la unidad agrícola familiar en lo que corresponda, recordando que la autonomía de los municipios para ordenar el territorio es relativa y debe responder a la normatividad superior y articularse a políticas de orden nacional.

1.2.6 La UAF y las densidades máximas de vivienda

El concepto de densidad se asocia al uso sostenible de los recursos naturales, la aptitud de los suelos, la capacidad de carga y a las condiciones de vida digna para los pobladores rurales; se concreta en el número de viviendas máximo que puede construirse por unidad de área en suelo rural.

La unidad agrícola familiar desempeña un importante rol en la fijación de densidades máximas de vivienda en suelo rural, pues es el referente relativo al área en la variable que se enuncia en el párrafo anterior, y debe ser estrictamente acatada por las autoridades competentes en tal determinación.

El numeral 7 del artículo 14 de la Ley 388 de 1997 dispone que el componente rural de los planes de ordenamiento territorial debe contener la normatividad para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, que deberá estar conforme a lo establecido por la legislación agraria y ambiental.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 señala que las entidades encargadas de procurar la protección al medioambiente y los recursos naturales mediante la determinación de las densidades máximas de vivienda en suelos suburbanos y rurales son las corporaciones autónomas regionales, mediante acto administrativo.

Se tiene entonces que, de conformidad con el marco legal señalado, en la delimitación de densidades intervienen las autoridades municipales a través del componente rural del plan de ordenamiento territorial, las corporaciones autónomas regionales, mediante el acto administrativo que fija densidades, y la Agencia Nacional de Tierras, mediante el establecimiento de la UAF para la zona o el municipio.



Gráfico 7. Competencias en la determinación de densidades de vivienda campestre

La unidad agrícola familiar señalada por la Agencia Nacional de Tierras para un determinado municipio debe ser acatada por las corporaciones autónomas regionales y por las autoridades municipales, en la determinación de densidades y en el componente rural del POT que las adopta, respectivamente. Lo anterior, en virtud de lo ordenado por el artículo 14 numeral 7 de la Ley 388 de 1997, interpretado armónicamente con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

1.2.6.1 Competencias en la definición de densidades

Con el fin de evidenciar las competencias institucionales en materia de densidades de construcción de vivienda en suelo rural, se presenta el siguiente cuadro en el que se muestran la entidad, el instrumento y su finalidad, así como la fuente que le da sustento normativo.

Cuadro 1. Competencias en la definición de densidades

Entidad	Competencia	Instrumento	Finalidad del instrumento	Fuente normativa
Agencia Nacional de Tierras	Adoptación de criterios metodológicos para la determinación de la UAF.	Unidad agrícola familiar.	Cumplimiento de la función social de la propiedad. Empresa básica de producción agropecuaria que permite a la familia campesina remunerar su trabajo y obtener excedente. Sirve de unidad de medida, por debajo de la cual no se puede fraccionar un predio rural.	Ley 160 de 1994, artículos 38 a 47. Resolución 041 de 1996 del Incoder. Resolución 017 de 1995 del Incora. Acuerdo 202 de 2009 del Incoder.
Corporaciones Autónomas Regionales	Establecimiento de las normas generales y densidades máximas para los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y rurales.	Acto administrativo que fija las densidades máximas	Define el máximo de viviendas que pueden ser construidas en un área rural, de conformidad con la unidad agrícola familiar del municipio.	Artículo 31, ordinal 31, Ley 99 de 1993.

Entidad	Competencia	Instrumento	Finalidad del instrumento		Fuente normativa
Concejos municipales	Reglamentación de los usos del suelo y vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de vivienda.	Planes de ordenamiento territorial.	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. Garantizar la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia de interés general. El componente rural es un instrumento que garantiza la interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera del municipio, el adecuado uso del suelo rural y las actuaciones públicas para el suministro de infraestructura y equipamiento para los pobladores rurales.		Constitución Nacional, artículo 313, ordinal 7. Ley 388 de 1997, especialmente los artículos 1, 2, 14, 30 y 35.
		Componente rural del plan de ordenamiento territorial.	El componente rural del POT debe contener las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, en armonía con la legislación agraria y ambiental.		
Concejos municipales	Ordenamiento del suelo rural.	Unidad de planificación rural.	Instrumento intermedio de planificación que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural.	En el proceso de formulación o modificación de los planes de ordenamiento territorial, las corporaciones autónomas regionales establecen las condiciones para que los municipios adopten un umbral más restrictivo y definen las densidades máximas a las que se sujetará el desarrollo de los suelos rurales suburbanos.	Decreto 3600 de 2007.
		Unidad mínima de actuación.	Superficie mínima de terreno definida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles, de conformidad con los usos permitidos en el suelo rural suburbano.		

Entidad	Competencia	Instrumento	Finalidad del instrumento	Fuente normativa
Curadores urbanos	Otorgamiento de las autorizaciones para obras de urbanización y parcelación de predios, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas por el POT.	Licencias urbanísticas. Licencias de parcelación.	La licencia de parcelación y autorización para ejecutar en predios en suelo rural y suburbanos, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a actividades permitidas por el POT. También, cuando se trata de unidades habitacionales en predios indivisos que presentan características similares a una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural, destinadas a vivienda campestre.	Decreto 097 de 2006. Decreto 1469 de 2010.
		Licencia de parcelación, subdivisión rural.	Autorizar para dividir uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana, de conformidad con el POT y la normatividad agraria y ambiental. Los curadores urbanos deben dar cumplimiento a ley 160 (UAF) y a los máximos de densidad definidos por las CAR.	

1.2.7. La UAF y el ordenamiento social de la propiedad

Por ordenamiento social de la propiedad rural se entiende lo siguiente (UPRA, 2014b):

> Conjunto de reglas, capacidades y acciones orientado a ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y a administrar las tierras de la nación, impulsando el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierras, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad, con el fin contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural.

A partir del concepto de ordenamiento social de la propiedad rural construido por la UPRA, pueden identificarse los objetivos fundamentales que aparecen a continuación:



Gráfico 8. Objetivos del plan del ordenamiento social de la propiedad

En este punto se afirma que los fines pretendidos por el ordenamiento social de la propiedad rural coinciden con los objetivos principales de la unidad agrícola familiar, y se aclara que esta última requiere ser aplicada en conjunto con otros procesos e instrumentos para el logro de tales cometidos.

La unidad agrícola familiar es, entonces, uno de los instrumentos agrarios fundamentales para alcanzar el ordenamiento social de la propiedad rural. Se observa a continuación cómo incide en cada uno de los fines planteados por el OSP:

1. **En la distribución equitativa de la propiedad rural:** tal como se lee en apartes anteriores de este documento, uno de los objetivos principales de la unidad agrícola familiar es limitar el excesivo fraccionamiento de la propiedad rural y la concentración inequitativa de la misma, fenómenos extremos de la inequidad de la distribución.

   En cuanto al fraccionamiento, se analizan las disposiciones normativas que de manera expresa proscriben la división material de los bienes inmuebles rurales en áreas inferiores a la UAF del respectivo municipio o área. En lo que se refiere a la concentración de la propiedad, se estudia el fenómeno de la acumulación (tipología de la concentración) y se analiza la prohibición de acumular más de una UAF inicialmente adjudicada como baldío.
2. **Reconocimiento del alcance de derecho de propiedad:** la unidad agrícola familiar, como se analizará, desarrolla y realiza la función social y ecológica de la propiedad.
3. **Mejora de condiciones de vida de la población rural**: la unidad agrícola familiar, como empresa básica que permite a la familia campesina la obtención de los ingresos mínimos para la realización de su vida en condiciones dignas y la generación de excedentes capitalizables, supone el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina.
4. **Desarrollo socioeconómico regional**: el acatamiento de la unidad agrícola familiar supone que la propiedad rural cumplirá la función económica encomendada por la Constitución, así que generará riqueza y bienestar para el conjunto de la población.
5. **Utilización eficiente del suelo**: la determinación de la unidad agrícola familiar impone a la Agencia Nacional de Tierras el análisis de aptitud de los suelos y de las diferentes variables agroecológicas para su determinación.

Se tiene, entonces, que la unidad agrícola familiar es un importante instrumento para alcanzar el ordenamiento social de la propiedad, pues tiene finalidades comunes con este y, en conjunto con otros instrumentos agrarios, puede dar lugar a la consecución del mismo.

1.2.8. La UAF como instrumento que garantiza la adecuada explotación del suelo rural y realiza la función social y económica de la propiedad rural

La propiedad en el ordenamiento jurídico colombiano no es un derecho absoluto. La Constitución de 1991, en su artículo 58, indicó que esta es garantizada, siempre que haya sido adquirida con arreglo a la ley, y señaló además que es una función social que impone obligaciones y a la que le es inherente una función ecológica.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-595 de 1999, con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, hace un análisis de la evolución del derecho de propiedad en el ordenamiento colombiano a partir de la Constitución de 1986, que vale la pena revisar para el objeto del presente estudio. Señala que la Carta de 1986 no contenía una referencia expresa a la propiedad, la cual quedaba comprendida dentro de los derechos adquiridos protegidos por el artículo 31 así:

> Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultaren en conflicto, los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público.

La Corte (Sentencia C-595 de 1999) se percata de que desde 1886 se privilegia el interés público sobre el particular por motivos de utilidad pública, cuestión que matiza el carácter de derecho absoluto que la doctrina pretendía atribuible al derecho de propiedad desde la época. Así entonces, la propiedad era concebida como un derecho sobre una cosa que le confería al titular un pleno poder sobre la cosa, aunque tal poder podría encontrarse sujeto a ciertas limitaciones.

Continúa analizando la reforma constitucional de 1936, que implicó modificaciones sustanciales al sistema político colombiano y generó para el Estado una injerencia mayor en el campo económico, con el propósito de lograr una distribución más racional de la riqueza y en las acciones encaminadas a mitigar la situación de grupos sociales más vulnerables (Sentencia C-595 de 1999).

La reforma de 1936 estuvo influenciada por la teoría solidarista de León Duguit, que modificó la tradicional concepción de derecho subjetivo por el de función social. La Corte (Sentencia C-595 de 1999) explica brevemente la tesis solidarista, indicando que, para esta, el orden jurídico encuentra su fundamento en un hecho social, la solidaridad; sitúa la función social (toda demanda que la vida en comunidad implica, prevaleciendo lo social sobre lo individual) en lugar del derecho subjetivo.

El derecho de dominio analizado bajo la teoría dugutiana deviene en función social, lo cual implica que el propietario no es un sujeto privilegiado, sino un funcionario que debe administrar lo que posee, en función de los intereses sociales, que prevalecen sobre el suyo (Sentencia C-595 de 1999).

Un tercer momento se da a partir de la Constitución de 1991, que constituye a Colombia Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés general. El artículo 58 de la Constitución garantizó la propiedad privada adquirida conforme a la ley; la propiedad es una función social a la que le es inherente una de carácter ecológico. La Carta se aleja aún más de la noción individualista y armoniza el derecho de propiedad con los fines del Estado social de derecho (Sentencia C-595 de 1999).

Así entonces, el concepto de propiedad privada, bajo la óptica de la Constitución del 91, muta con el fin de procurar el desarrollo económico y social nacional, articulado a políticas de justicia distributiva, y subordina la garantía del derecho a los requerimientos de producción y generación de riqueza (Sentencia C-066 de 1993).

En el mismo sentido, indica la Corte (Sentencia C-431 de 1994):

> Como lo reconoció la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y lo ha venido sosteniendo la doctrina de esta Corte, desde la reforma constitucional de 1936 y, con mayor razón, a partir de la vigencia de la Carta de 1991, que caracterizó a nuestra organización política con el significativo e ineludible concepto de Estado social de derecho, la propiedad privada ya no puede reclamar para sí el atributo de la arbitrariedad ni el carácter absoluto que en tiempos ya superados constituyeron elementos inherentes a ella.

Vista la evolución del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico colombiano y su alcance y dimensión en el Estado social de derecho adoptado por la Constitución de 1991, corresponde analizar el concepto de función social de la propiedad y su componente económico, con el fin de comprender el papel de la UAF en la realización de tal función.

La función social de la propiedad implica en el ordenamiento jurídico colombiano que tal derecho no solo debe procurar beneficios para el particular titular, sino que debe contribuir a la satisfacción de intereses colectivos, ser productiva y útil para el desarrollo económico del país y cumplir con la aptitud del suelo, según corresponda.

En este sentido, la Corte (Sentencia T-537 de 1992) aclaró lo siguiente:

> **Porque la propiedad en ningún momento debe cumplir fines ególatras o exclusivistas para quien la posee, sino que está encaminada a satisfacer necesidades de interés común o social.** De ahí que la Constitución establezca que «La propiedad es una función social que implica obligaciones [...]».
>
> **Las obligaciones que determina la norma son del resorte y están radicadas en cabeza del titular de la propiedad y, a través de ella, se debe hacer posible el desarrollo urbano, si se trata de bienes inmuebles citadinos, y colaborar con la producción agrícola y ganadera, si ellos son aptos para esta clase de menesteres.**
>
> **Persigue el Estado que todos los bienes sean productivos, tanto para el dueño como para la sociedad,** y que a través de la producción se consigan los ingresos que vayan a influir en el patrimonio particular y en la tributación como medio de alimentación del fisco nacional [...] [negrillas de los autores].

La Corte Constitucional señala además (Sentencia C-189 de 2006) que al adoptar la función social de la propiedad, se apunta a garantizar que el propietario y el bien contribuyan a la organización y el desarrollo del sistema económico y social. En este sentido, afirma:

> **La Constitución Política de 1991, en el artículo 58, al recoger el criterio funcionalista de la propiedad, la reconoce como un derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social**, mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente [negrillas de los autores].

Se afirma, entonces, que la unidad agrícola familiar consagrada en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 es un instrumento contemplado por la legislación agraria para dar cumplimiento a la función social y económica de la propiedad rural.

Se observa que a través de la UAF se pretende garantizar que una familia campesina, en un área determi-

nada, obtenga lo necesario para la remuneración de su trabajo y la obtención de un excedente, y se limite el fraccionamiento de la propiedad rural al ocasionarse excesivos minifundios que afecten la producción nacional y el bienestar de la población campesina; se pretende además evitar la concentración inequitativa de la propiedad rural, que en ocasiones genera latifundios improductivos.

Al apuntar a los objetivos mencionados en el párrafo anterior, la unidad agrícola familiar está desarrollando la función social de la propiedad y su componente económico, pues está garantizando que la propiedad rural esté al servicio de intereses generales, que satisfaga las necesidades productivas y económicas del país, que limite y evite los fenómenos que el legislador ha considerado lesivos para el campo colombiano (fraccionamiento, concentración, acumulación) y que posibilite que el trabajador rural cuente con el área necesaria para el desarrollo de las actividades agropecuarias que le permitan su bienestar y redunden en el del país, generando desarrollo económico y social colectivo.

1.2.9. La UAF como instrumento que procura condiciones de vida digna al trabajador rural y cumple la función de especial protección al campo

En el aparte introductorio de este documento se afirma que la población rural, en general, y la población campesina, en particular, han sido consideradas sujeto de especial protección constitucional, dadas las condiciones de vulnerabilidad y pobreza a las que se han visto sometidas y a su condición de víctimas de la violencia nacional. Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el campo es objeto de importante protección, dada su importancia para el desarrollo económico y social nacional.

Respecto a la protección especial al campo como bien jurídico, afirma la Corte (Sentencia C-644 de 2012):

> La jurisprudencia constitucional ha ido reconociendo, a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee **el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas**. Así, la denominación dada a la expresión **«campo» se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa**. Por otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico, en tanto tal, encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 66, 65 y 150, numeral 18 de la Carta, desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario [negrillas de los autores].

La especial protección al campo reconocida por la Corte Constitucional comporta dos variantes. Por un lado, se da con el fin de realizar los fines del Estado social de derecho relacionados con el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general; por otro, con el fin de procurar que esta realidad geográfica, cultural y social contribuya al progreso mediante el ejercicio adecuado de las libertades económicas.

En cuanto a la protección especial otorgada al trabajador rural, la Corte señala (Sentencia C-006 de 2002):

> Otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, **un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural** para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que **el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social** [negrillas de los autores].

La unidad agrícola familiar, analizada a la luz de la especial protección al campo y al trabajador rural en los términos señalados por la Corte Constitucional, es un instrumento legal que procura tal protección, puesto que, a través de esta, se limitan fenómenos perjudiciales para el sector rural que van en contravía de fines económicos y de desarrollo superiores.

En cuanto al trabajador rural y la familia campesina, con la UAF se pretende que se garantice, mediante una porción de tierra rural, el acceso a condiciones de vida digna con el fin de producir lo suficiente para su sustento y la generación de excedente, con lo cual se desarrollan los mandatos contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.

Es importante aclarar que el legislador entregó a las autoridades administrativas la facultad de la determinación de las UAF, lo cual no constituye razón para que tal figura desmerezca su real valor, a pesar de los yerros o deficiencias de las autoridades en dicha labor.

De igual manera, debe precisarse que la UAF es solo uno de los instrumentos agrarios y que la adjudicación de la tierra es solo un eslabón de la cadena para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, en la cual deben presentarse elementos importantes como la asistencia técnica, provisión

de bienes públicos y adecuación de tierras, entre otros, para que se generen mejoras sustanciales en las condiciones de vida de las comunidades rurales.



Gráfico 9. Funciones de las UAF

1.2.10. La UAF y las zonas de reserva campesina

En lo que se refiere a la figura de zona de reserva campesina, el instrumento de las UAF es plenamente aplicable y, como ya se ha presentado en títulos anteriores, todas las disposiciones de la Ley 160 de 1994, referidas a la regulación de los baldíos nacionales adjudicables, particularmente en los artículos 38, 65 y 66; sin embargo, cabe anticipar que en el marco de esta figura de ordenamiento social y productivo de la propiedad, existen unas particularidades que se detallan a continuación.

El artículo 7 del Decreto 2664 de 1994, excepciones a las UAF, establece que las tierras baldías solo pueden adjudicarse hasta la extensión de una unidad agrícola familiar, salvo las excepciones que establezca la junta directiva del Incora (hoy ANT) y lo dispuesto para las zonas de reserva campesina en el artículo 80 de la Ley 160 de 1994.

El artículo 80 de la Ley 160 de 1994 se refiere a las zonas de reserva campesina como aquellas áreas geográficas seleccionadas por la junta directiva del Incora (actual ANT), según condiciones agroecológicas y socioeconómicas regionales, en las que la acción del Estado considerará reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, efectividad de derechos sociales, económicos y culturales de la población campesina, participación de tales comunidades en procesos de planeación y características de las modalidades de producción.

Dispuso además el artículo en mención que a través de reglamentos se indicarían las extensiones máximas y mínimas adjudicables, determinadas en unidades agrícolas familiares, el número de estas que pueden darse o tenerse en propiedad, los requisitos y las obligaciones que deben cumplir los ocupantes de los terrenos.

El mencionado artículo señala expresamente que deben regularse las áreas máximas de propiedad privada en las zonas de reserva campesina, para lo que el Incora (actual ANT) adquiriría o expropiaría las superficies que excedieran los límites permitidos.

El Decreto 1777 de 1996, reglamentario de la figura de las zonas de reserva campesina, en el artículo 1 brinda

algunas claridades en cuanto a su alcance. En primera medida, señala que la junta directiva del Incora las delimitará en zonas de colonización de las regiones de predominancia de baldíos y en las áreas geográficas por cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran regulación, limitación y ordenamiento de propiedad y tenencia de predios rurales.

El mismo artículo dispone que el objeto de estas zonas es el fomento y estabilización de la economía, la superación de las causas de los conflictos sociales y, en general, la creación de condiciones para el logro de la paz y la justicia social en tales áreas.

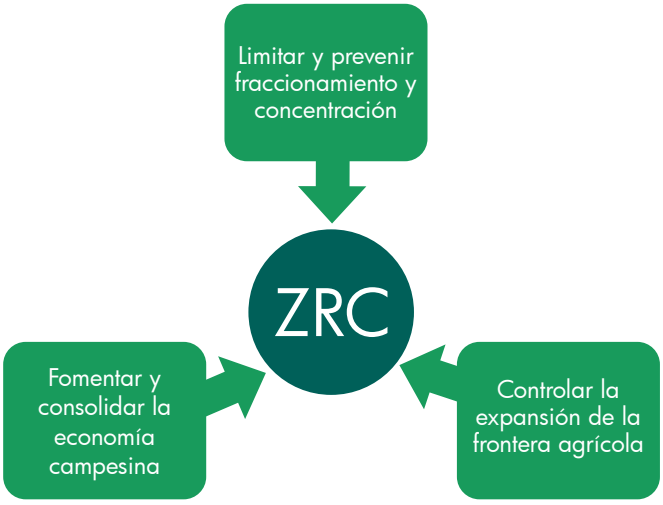


Gráfico 10. Principales objetivos de las zonas de reserva campesina

Las zonas de reserva campesina pueden comprender zonas de amortiguación de Parques Nacionales Naturales, con el fin de desarrollar las actividades y los sistemas productivos formulados en los planes de desarrollo sostenible para las zonas respectivas. De igual manera, pueden constituirse en áreas de zonas de reserva forestal, previa sustracción de las mismas, para favorecer las actividades tendientes a recuperar la aptitud forestal del suelo.

En cuanto a los objetivos específicos de las zonas de reserva campesina, el artículo 2 del decreto 1777 enlista los siguientes:

- Controlar la expansión de la frontera agrícola.
- Evitar y corregir los fenómenos de concentración inequitativa o fragmentación de la propiedad rústica.
- Crear las condiciones para la consolidación y el desarrollo de la economía campesina.
- Regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías, dando prevalencia en su adjudicación a la población campesina.
- Generar una alternativa integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
- Fortalecer los espacios de concertación entre el Estado y las comunidades rurales.

Mediante el Acuerdo 024 de 1996, proferido por la junta directiva del Incora, se fijan los criterios generales y procedimientos para delimitación de las zonas de reserva campesina.

Las zonas de reserva campesina no pueden declararse en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en zonas de reserva forestal (salvo previa sustracción), en territorios indígenas, en tierras que deban titularse a las comunidades negras, en aquellas áreas que reserve la autoridad agraria para otros fines y en aquellas que hayan sido constituidas como zonas de desarrollo empresarial (art. 3).

El acuerdo se ocupa del trámite para la constitución de la zona de reserva campesina, en el cual no se profundiza en el presente escrito, y establece que en la decisión que adopte la junta directiva de la autoridad administrativa agraria se delimitaría la zona de reserva campesina, indicando expresamente la descripción geográfica del área respectiva, las características agroecológicas y socioeconómicas, los conflictos sociales y económicos, los programas de reforma agraria que deban adelantarse, el estado de la tenencia de la tierra, las extensiones mínimas y máximas que deban adjudicarse determinadas en unidades agrícolas familiares y el número de estas que podrá tener en propiedad cualquier persona, tratándose de dominio particular (art. 9).

El artículo 10 del mencionado acuerdo consagró que los procesos de adquisición de tierras en áreas de zonas de reserva campesina deberán estar encaminados a prevenir la concentración inequitativa de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico, procurando la equitativa redistribución entre los beneficiarios de titulación en las mencionadas áreas.

Respecto a los beneficiarios de los programas de dotación de tierras que se adelanten en las zonas de reserva campesina, en el artículo 11 se dispone que serán campesinos mayores de 16 años de escasos recursos,

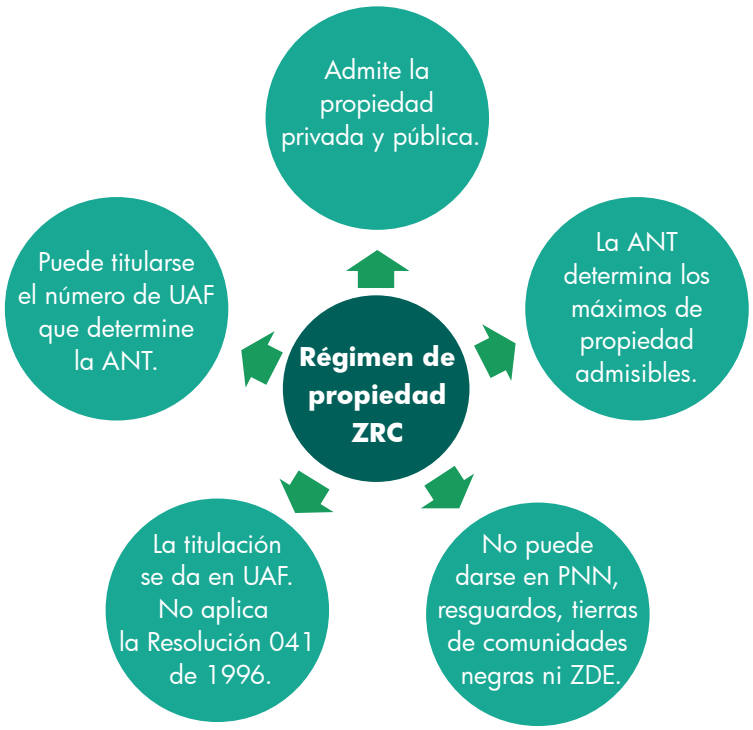


Gráfico 11. Aspectos relacionados con el régimen de propiedad en las ZRC

o los que tengan condición de jefe de hogar que no sean propietarios de predios rurales, que se encuentren en condiciones de pobreza o marginalidad y obtengan su sustento de actividades agropecuarias, minifundistas o meros tenedores de tierra. De igual manera, se incluirán ocupantes de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de zonas de reserva forestal.

De lo analizado hasta este punto, es posible afirmar que en las zonas de reserva campesina deben establecerse las extensiones máximas y mínimas adjudicables en unidades agrícolas familiares, distintas a las fijadas en la Resolución 041 de 1996, y en estas zonas podrá adjudicarse el número de UAF que establezca la autoridad administrativa agraria, lo que constituye una clara excepción al artículo 72, en cuanto a la acumulación de baldíos nacionales.

1.2.10.1. Acuerdo 010 de 1999

Mediante el Acuerdo 010 de 1999 se reglamentó que la extensión máxima que podia tenerse en propiedad en las zonas de reserva campesina constituidas a la fecha de expedición del mismo eran:

- La zona de reserva campesina Pato Balsillas, constituida mediante la Resolución 055 de 1997, que comprendía la inspección de Guayabal y el valle de Balsillas del municipio de San Vicente del Caguán, con una extensión aproximada de 145.155 hectáreas.
- La zona de reserva campesina El Guaviare, constituida mediante la Resolución 054 de 1997, ubicada en los municipios de El Retorno, San José del Guaviare y Calamar, con una extensión aproximada de 469.000 hectáreas.
- La zona de reserva campesina del sur de Bolívar, constituida mediante la Resolución 054 de 1999, ubicada en los municipios de Arenal y Morales del departamento de Bolívar, con una extensión aproximada de 29.110 hectáreas.

Se afirmó anteriormente que las zonas de reserva campesina constituyen una excepción a la prohibición de tener en propiedad más de una unidad agrícola familiar inicialmente adjudicada como baldío. Pues bien, la parte resolutiva del acuerdo objeto de estudio señala que las áreas máximas de propiedad privada que podrá tener una persona natural o jurídica, en forma individual o común o proindiviso, en zonas de reserva campesina constituidas con anterioridad al acuerdo, será de **3 unidades agrícolas familiares**. De la anterior regla se exceptúan las propiedades de las empresas comunitarias y las de las asociaciones constituidas por sujetos de reforma agraria. Para las áreas que superen los límites establecidos en el acuerdo, la autoridad administrativa agraria adelantaría procesos de adquisición voluntaria o expropiación.

Con posterioridad a la expedición del acuerdo en cita, se constituyeron las zonas de reserva campesina de Cabrera (Cundinamarca), mediante la Resolución 046 de 2000; Bajo Cuembí y Comandante (denominada Perla Amazónica, desde 2014), a través de la Resolución 069 de 2000, ubicada en el municipio de Puerto Asís (Putumayo); y Valle del Río Cimitarra, por la Resolución 028 de 2002, ubicada en los municipios de Yondó, en el departamento de Antioquia y Cantagallo y San Pablo, departamento de Bolívar.

Para el caso de cinco de las seis zonas de reserva campesina constituidas a la fecha en Colombia, el respectivo acto administrativo de constitución (resoluciones ya indicadas) contiene las disposiciones que en su momento la autoridad agraria aprobara respecto del límite a la propiedad dado en UAF, basado en las decisiones concertadas con las comunidades y sus organizaciones representativas a lo largo del proceso de constitución, así:

Cuadro 2. La UAF en las ZRC constituidas

ZRC Guaviare	El acto administrativo de constitución deja establecido como un acuerdo que la unidad agrícola familiar es un aspecto por reconsiderar para el caso de la ZRC. Nota: por tratarse de una ZRC constituida con anterioridad a la vigencia del Acuerdo 010 de 1999, se fija en tres (3) UAF la extensión máxima que se puede tener en propiedad privada dentro de la zona.
ZRC Sur de Bolívar, Arenal y Morales	Serán las extensiones de UAF establecidas por la junta directiva del Incora en la Resolución 041 de 1996, para las zonas relativamente homogéneas correspondientes a las regiones o municipios donde se ubica la ZRC. Nota: por tratarse de una ZRC constituida con anterioridad a la vigencia del Acuerdo 010 de 1999, se fija en tres (3) UAF la extensión máxima que se puede tener en propiedad privada dentro de la zona.
ZRC Cabrera	Se establece una unidad agrícola familiar a partir de la constitución de la zona de reserva campesina en 18 hectáreas. Igualmente, los nuevos propietarios podrán adquirir hasta dos (2) UAF, las cuales deben destinarse así: una, para explotación agropecuaria y otra, para mantenerla en conservación; esto, de conformidad con lo acordado en la audiencia pública.
ZRC Perla Amazónica	Serán las extensiones de UAF establecidas por la junta directiva del Incora en la Resolución 041 de 1996, para las zonas relativamente homogéneas correspondientes a las regiones o municipios donde se ubica la ZRC. En la audiencia pública realizada en Puerto Asís, se acordó determinar, como límite a la tenencia de la tierra dentro de la ZRC, la extensión de dos (2) UAF.
ZRC Valle del Río Cimitarra	Serán las extensiones de UAF establecidas por la junta directiva del Incora en la Resolución 041 de 1996, para las zonas relativamente homogéneas correspondientes a las regiones o municipios donde se ubica la ZRC. En la ZRC, merecerán especial atención los predios que desarrollen explotaciones agroforestales de manera sostenible y que adelanten prácticas de conservación y manejo adecuado de los bosques; para incentivar dichas actividades, se determinan las siguientes UAF máximas de propiedad privada: Yondó, 2,5 UAF; Remedios, 3 UAF (una vez sustraída y ampliada); Cantagallo y San Pablo, 2 UAF.
**En el caso de la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas, la resolución de constitución no contiene las disposiciones sobre UAF, pero por tratarse de una ZRC constituida con anterioridad a la vigencia del Acuerdo 010 de 1999, se fija en (3) UAF la extensión máxima que se puede tener en propiedad privada dentro de la zona.	



Respecto a estas zonas de reserva campesina, la autoridad agraria, a través del Acuerdo 010 de 1999 o mediante cada acto administrativo de constitución, fijó el número de unidades agrícolas familiares máximo que puede tenerse en propiedad así: Pato Balsillas, Guaviare y Morales-Arenal, hasta 3 UAF; Cabrera y Perla Amazónica, hasta 2 UAF; y Valle del Río Cimitarra, hasta 1 UAF (generalidad) y entre 2 y 3 UAF (solo agroforestales sostenibles).

1.2.11. La UAF y las zonas de desarrollo empresarial

El artículo 81 de la Ley 160 de 1994 dispone que las zonas de colonización y aquellas en las que predominen las tierras baldías se consideran zonas de reserva campesina. A su turno, el artículo 82 de la misma ley señala que corresponde al Incora (actual ANT) delimitar las zonas de baldíos que no tengan el carácter de reserva campesina sino de desarrollo empresarial, en las que la ocupación y acceso a la propiedad se sujeta a la regulación, limitaciones y ordenamientos especiales que disponga la autoridad agraria para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando el equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de producción agropecuaria dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a políticas adoptadas por los ministerios de Agricultura y de Ambiente.

El artículo 83 indica que las empresas especializadas del sector agropecuario reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pueden solicitar la adjudicación de baldíos en zonas de desarrollo empresarial, en extensiones determinadas por la autoridad agraria conforme al artículo 66.

En el mismo sentido, consagró que tal adjudicación solo sería procedente previa explotación del baldío por el término de 5 años, en virtud de contrato celebrado con la autoridad agraria, en el que el solicitante se compromete a explotar una superficie no menor de dos terceras partes del predio en la actividad agropecuaria convenida.

En caso que la sociedad adjudicataria requiera una extensión adicional a la inicialmente adjudicada, es posible la realización de un nuevo contrato de explotación hasta por una extensión igual, por el término de 2 años, el cual, una vez vencido y con el cumplimiento de las obligaciones establecidas, da lugar a la venta del baldío por el valor señalado por la junta directiva de la autoridad administrativa agraria.

De lo enunciado por los artículos anteriores se destacan varios aspectos para tener en cuenta:

1. La finalidad de las zonas de desarrollo empresarial está encaminada al aumento de la producción agropecuaria sostenible en áreas de baldíos ya intervenidas.
2. Las zonas de desarrollo empresarial procuran la intervención activa del sector empresarial e industrial en el campo colombiano.
3. La figura procura el desarrollo de política pública articulada entre el sector agropecuario y ambiental.
4. Se adjudican los baldíos en zonas de desarrollo empresarial a empresas especializadas del sector agropecuario.
5. Previo a la adjudicación, la empresa debe suscribir un contrato con la autoridad agraria por el término de cinco años y realizar la explotación agropecuaria, conforme lo pactado.
6. La empresa, en caso de requerir extensión adicional a la inicialmente adjudicada, debe solicitar nuevo contrato de explotación por dos años y luego podrá adquirir onerosamente el baldío al precio fijado por la autoridad agraria.

El artículo 2.14.10.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 reitera que las sociedades especializadas en el sector agropecuario reconocidas por el Ministerio de Agricultura son adjudicatarias de baldíos en zonas de reserva empresarial, en las extensiones que determine la autoridad administrativa agraria (Agencia Nacional de Tierras). Afirma que **la extensión adjudicable no se determina en unidades agrícolas familiares**, sino en consideración a las finalidades y características de la explotación.

Se tiene, entonces, que las zonas de desarrollo empresarial constituyen la excepción a la adjudicación de bienes baldíos en unidades agrícolas familiares. Lo anterior encuentra sustento en que a través de dicha figura no se pretende la dotación de tierras a familias campesinas, sino que se procura el aumento de la producción agropecuaria sostenible de la mano del sector empresarial, dotando de tierras a empresas que desarrollen explotaciones de gran escala que contribuyan a la economía regional y nacional.

1.2.11.1. El acuerdo 028 de 1995

Mediante el Acuerdo 028 de 1995 (parcialmente derogado) el Incora reglamenta aspectos relacionados con las zonas de desarrollo empresarial. En el capítulo VII (actualmente vigente), art. 18, define tales zonas como aquellas áreas en las que pueden establecerse predios en condiciones de óptima y eficiente explotación económica, uso adecuado de los recursos naturales y sostenibilidad ambiental, que generen empleo en el municipio y que, si resultan fragmentadas, se genera deterioro de los volúmenes de producción, unidades de empleo y generación de ingreso.

Condiciona a las empresas interesadas en la adjudicación de los baldíos en zonas de desarrollo empresarial a la presentación de un proyecto productivo con la siguiente información (art. 19):

a. Explotación de dos terceras partes de predio por los cinco años siguientes a la celebración del contrato.
b. Demostración de desarrollo humano sostenible y el aporte al municipio y a la región en generación de empleo, aumento de producción y afinidad con los proyectos estratégicos nacionales, en consonancia con las políticas de desarrollo económico.
c. Demostración del cumplimiento de las normas relacionadas con la preservación y utilización de los recursos naturales renovables.
d. Estudios sobre impacto ambiental, cuando las autoridades competentes lo determinen.
e. En caso de tratarse de solicitud de ampliación de la extensión inicialmente adjudicada, la sociedad está obligada a presentar una reformulación del proyecto en la que se sustente el impacto económico, social y ambiental.

En cuanto a la adopción de las zonas de desarrollo empresarial, las cuales se constituirían a nivel municipal, el artículo 20 señala que esta se realiza considerando los proyectos que presenten las sociedades, una vez efectuada la evaluación técnico-económica por parte del Incora (actual ANT).

Las zonas de desarrollo empresarial constituyen la excepción a la regla general de adjudicar bienes baldíos a sujetos de reforma agraria y en extensión de la unidad agrícola familiar del respectivo municipio o área. Su diseño legal busca satisfacer las necesidades nacionales económicas del aumento de la producción agropecuaria sostenible ambientalmente, con el involucramiento de las empresas especializadas del sector a las que se les titula la propiedad de la tierra.

Su constitución se pretende en áreas cuya división generaría una disminución de la producción, del empleo y, en general, de la calidad de las condiciones socioeconómicas de la región. Se observa entonces que son un mecanismo a través del cual se procura el cumplimiento de la función social y económica de la propiedad.

En su titulación no se aplica la UAF, puesto que se considera que tal acto de adjudicación está ligado al proyecto productivo presentado por la sociedad que pretende el título, y que las razones de las zonas de desarrollo empresarial difieren del objeto mismo de la UAF, que busca garantizar condiciones de vida digna a la familia campesina, entre otros.

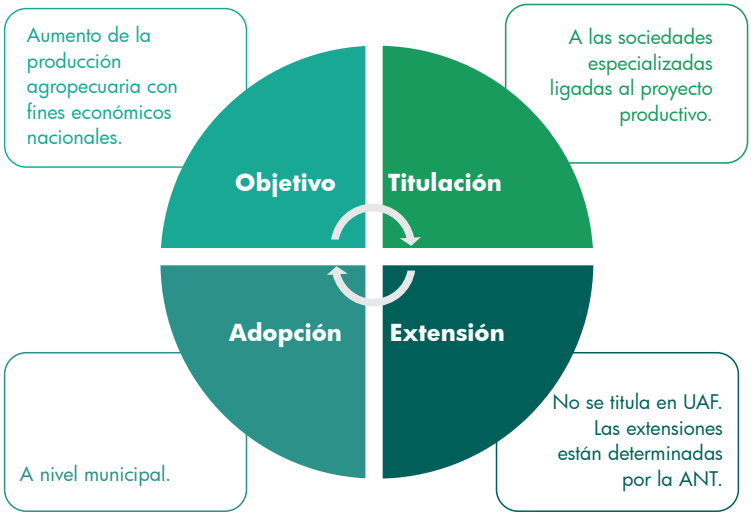


Gráfico 12. Aspectos generales de las zonas de desarrollo empresarial

A pesar de las aparentes bondades de la figura y de su armonía con el ordenamiento agrario y los fines de la ley de reforma agraria, esta no ha sido implementada por la autoridad administrativa agraria, ni son grandes los desarrollos reglamentarios en la materia ni en el desarrollo de la metodología para la determinación de las extensiones adjudicables. Es probable que esta figura no tenga desarrollo alguno, ante la implementación de las zidres en el ordenamiento agrario.

1.2.12. La UAF y las zidres

La Ley 1776 de 2016 creó las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres); dice el artículo 1:

> Como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental [sic].

El artículo 1 de dicha ley dispone que las zidres pueden declararse en zonas aisladas de los centros urbanos cuyos costos de adaptación productiva sean elevados por razones agroecológicas o climáticas; que tengan baja densidad poblacional, o que carezcan de infraestructura mínima para transporte y comercialización de productos.

El principal objetivo de las zidres es incentivar la actividad agroindustrial en zonas del territorio con las características antes mencionadas. La ley se refiere, entre otros, a los siguientes:

a. Formular, implementar y ejecutar proyectos agrícolas y pecuarios.
b. Constituir e implementar zonas francas agroindustriales.
c. Promover el desarrollo de infraestructura en las zonas y entidades territoriales en las que estas se establezcan.
d. Promover la responsabilidad social, empresarial y ambiental de las personas jurídicas que desarrollan proyectos productivos en estas zonas.
e. Promover el desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, la modernización y especialización del aparato productivo, el desarrollo humano sostenible y la agricultura dinámica.
f. Priorizar las iniciativas productivas destinadas a la producción de alimentos.
g. Promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, trabajadores agrarios y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación.

La identificación de las zonas aptas para la declaratoria de las zidres corresponde, según mandato legal, a la UPRA, que debe considerar criterios de planeación territorial, estudios de suelo, información catastral actualizada y estudios de evaluación de tierras. Para tal fin, puede consultar la información que requiera a diversas entidades del orden nacional, departamental y municipal; una vez recibida la totalidad de la información deberá rendir su concepto en, 60 días, al Departamento Nacional de Planeación (Ley 1776 de 2016, art. 21 y Decr. 1071 de 2015, art. 2.18.2.1).

El Gobierno nacional delimita las zidres a través de documento CONPES. La declaratoria de cada una de estas zonas se lleva a cabo mediante decreto, previa discusión en consejo de ministros, considerando la identificación de las áreas, su delimitación y los proyectos productivos propuestos (Ley 1776 de 2016, artículo 21).

Una vez delimitadas y declaradas las zidres, la UPRA debe formular los lineamientos criterios e instrumentos de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural, para que sean considerados e incorporados por las autoridades territoriales en los diversos instrumentos de ordenación (Decr. 1071 de 2015, art. 2.18.2.2).

En cuanto a las áreas excluidas para la delimitación de zidres, la normatividad vigente (Decr. 1071 de 2015, art. 2.18.2.3) señala las siguientes:

1. Resguardos indígenas o zonas en las que el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en proceso de constitución de resguardo, en fase de estudio socioeconómico con concepto favorable de autoridad competente.
2. Zonas de reserva campesina debidamente declaradas.
3. Territorios colectivos declarados o en proceso de declaración y los territorios a los que hace referencia la Ley 70 de 1993.
4. Los territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales y páramos.

En cuanto a las personas facultadas para adelantar proyectos, señala el artículo 3 de la Ley 1776 de 2016 que pueden hacerlo personas jurídicas, naturales o empresas asociativas, siempre que sus proyectos sean contentivos, entre otros, de los siguientes elementos:

a. Enfoque territorial que armonice instrumentos de ordenamiento territorial con criterios de ordenamiento social y productivo definido por la UPRA.
b. Esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.
c. Sistema que garantice compra de totalidad de producción a precios de mercado, durante todo el ciclo del proyecto.
d. Plan que haga compatible el proyecto con política de seguridad alimentaria del país.
e. Estudios de títulos que identifiquen predios necesarios para el proyecto.
f. Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este.

Tratándose de proyectos asociativos, debe indicarse con claridad, los siguientes:

- Determinación del terreno destinado para población campesina.
- Sistema que garantice que campesinos podrán acceder a programas de dotación de tierras.
- Plan de acción encaminado a apoyar a campesinos para acceder al sistema financiero, para compra de tierra y establecimiento del proyecto.
- Plan para acceso a capacitación técnica y empresarial.

En el artículo 2, la Ley 1776 de 2016 se propuso el desarrollo de procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios, mediante unidades agrícolas integrales a partir de la producción agrícola para la familia, producción agrícola para la comunidad y plantaciones para procesos industriales.

Se tiene entonces que en las zidres se admite la coexistencia de propiedad pública y privada y que se propone la existencia de la unidad agrícola integral con las características antes mencionadas. A la fecha, tal unidad no ha sido reglamentada ni desarrollada.

1.2.13. La UAF y el Fondo Nacional Agrario

El artículo 12, numeral 4 de la Ley 160 de 1994 establece que es responsabilidad del Incora la administración del Fondo Nacional Agrario, conformado por los bienes que ingresen o formen parte del patrimonio del entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria, actual Agencia Nacional de Tierras.

A su turno, el artículo 16 de la ley de reforma agraria indica que el Fondo Nacional Agrario estaría compuesto por los siguientes bienes:

1. Los recursos del presupuesto que le aporte la nación.
2. Los bienes que posea a cualquier título a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994.
3. El producto de los empréstitos que el Gobierno o el instituto contraten con destino al fondo o al cumplimiento de las funciones previstas en la ley. Los empréstitos que contrate directamente el instituto gozarán de la garantía de la nación.
4. Los bonos agrarios que el Gobierno nacional emita y entregue al fondo para el cumplimiento de los fines de la presente ley y aquellos cuya autorización se halle en curso a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.
5. Las sumas que reciba en pago de las tierras que enajene y de los servicios que preste mediante remuneración.
6. El producto de las tasas de valorización que recaude, de acuerdo con las normas respectivas.
7. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.
8. Los predios rurales que reciba el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó a dicho instituto.
9. Las propiedades que el instituto adquiera a cualquier título.
10. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
11. Los bienes inmuebles rurales vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito y el tipificado en el artículo 6 del Decreto Legislativo 1856 de 1989, cuando se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordene su decomiso definitivo.
12. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos.

El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 señala que las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos o las que compre directamente el instituto para programas de reforma agraria se destina, entre otros fines, a la constitución de unidades agrícolas familiares.

El Acuerdo 349 de 2014 reglamenta la selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario, en cabeza de la actual Agencia Nacional de Tierras.

En el artículo 2, el mencionado acuerdo dispone que su objeto es el siguiente:

> Regular el procedimiento de adjudicación de predios ocupados de manera regular y lícita, el procedimiento ordinario para la selección de beneficiarios y adjudicación, el procedimiento especial en caso de ocupación de hecho de parcelas, la caducidad administrativa de la adjudicación, la enajenación y fraccionamiento de parcelas, la remisión de expedientes a la Unidad de Restitución, la dotación y adjudicación de tierras en favor de personas reincorporadas a la vida civil, las destinaciones especiales y la normalización de los predios y parcelas ingresados al Fondo Nacional Agrario.

Conforme dispone el mismo artículo, lo reglamentado en el acuerdo se aplica a la adjudicación de los bienes transferidos por el Incora y demás entidades liquidadas del sector a la Agencia Nacional de Tierras, aquellos transferidos por el Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional de Estupefacientes, los adquiridos por el programa especial de adquisición y adjudicación de tierras a favor de personas reincorporadas a la vida civil y los establecidos por el artículo 16 de la Ley 160 de 1994, y se excluyen expresamente los bienes adquiridos para ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y aquellos que se deban destinar a titulación colectiva a favor de comunidades negras (Acuerdo 349 de 2014, art. 2).

En cuanto a la naturaleza jurídica de los inmuebles ingresados al Fondo Nacional Agrario, estos tienen la calidad de fiscales patrimoniales de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras; en consecuencia, no pueden ser objeto de declaratoria de pertenencia y solo pueden ser adquiridos mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado mediante adjudicación realizada por tal agencia (Acuerdo 349 de 2014, art. 3).

El artículo 5 del acuerdo analizado dispone que los ocupantes de predios del Fondo Nacional Agrario tienen apenas una expectativa legítima frente a la adjudicación, por lo que en ningún caso pueden alegar posesión o derecho adquirido frente a la adjudicación del inmueble.

El Acuerdo 349 de 2014 consagra además que, salvo las excepciones, los predios que conforman el Fondo Nacional Agrario serán destinados de manera preferencial a la constitución de unidades agrícolas familiares, cuya extensión se fija en función del proyecto productivo determinado. Tales proyectos productivos podrán ejecutarse de forma individual o colectiva (art. 4).

En cuanto al objeto del presente estudio, es oportuno enfatizar en la **finalidad especial de los bienes del Fondo Nacional Agrario: la constitución de las UAF y la excepcionalidad a la determinación en zonas relativamente homogéneas y su fijación a nivel predial atada al proyecto productivo**.

El acuerdo 349 (art. 10) dispone que todas las adjudicaciones de tierras previstas en el régimen de unidad agrícola familiar están sometidas al régimen de propiedad parcelaria previsto en el capítulo IX de la Ley 160 de 1994. Dispone también que en ningún caso un titular puede ejercer el dominio, posesión o tenencia de más de una UAF, so pena de caducidad; de igual manera, no pueden fraccionarse las unidades agrícolas familiares adjudicadas en desarrollo del programa de parcelación, por debajo de la extensión determinada en el acto de adjudicación.

1.2.13.1 Metodología para la determinación de la UAF en el Acuerdo 349 de 2014

El artículo 14 del Acuerdo 349 de 2014 señala que la extensión de la UAF se fija en función del proyecto productivo; sin embargo, en su contenido no desarrolla alguna metodología para su cálculo ni remite a alguna otra. Lo anterior conduce a interpretar que al calcular la UAF tomando como base el proyecto productivo, se debe acudir a los criterios propios de la UAF predial y su acuerdo reglamentario, el 192 de 2009.

A los predios susceptibles de adjudicación se les realiza una caracterización agronómica y topográfica, con lo cual se determina su extensión, tipo de explotación, infraestructura productiva, condiciones biofísicas de los suelos y grados de aptitud para el desarrollo de proyectos productivos.

El cálculo de la UAF y su extensión dependerá en gran medida de los costos de producción, ya que cuanto más elevados sean estos, la UAF observará una tendencia a ser mayor, y cuanto más bajos, la UAF será menor. Sin embargo, con unos costos de producción altos, la utilidad neta bajará, lo que se expresa en que la UAF no alcanzará a garantizar los mínimos exigidos por la ley.

El acuerdo no se pronuncia respecto a los salarios mínimos que deben obtenerse. Teniendo en cuenta que el mismo acto administrativo orienta el cálculo de la UAF con base en el proyecto productivo, puede afirmarse que este se realiza a través de la metodología de la UAF predial que se contempla en el Acuerdo 192 de 2009, expedido por el consejo directivo del Incoder. Por lo anterior es posible afirmar que se espera entre 2 y 2,5 salarios mínimos legales vigentes; es decir que para los predios del FNA, la UAF estimada podrá estar entre una mínima y una máxima.

1.3 Instrumentos administrativos reglamentarios de la unidad agrícola familiar del artículo 38 de la Ley 160 de 1994

En los capítulos precedentes se analiza la unidad agrícola familiar prevista en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994; la referencia a su alcance y finalidades se relaciona con los postulados constitucionales y los desarrollos jurisprudenciales. En este punto, corresponde refe-

rirse a los diversos instrumentos que han reglamentado la UAF, los fines y objetivos, metodologías de cálculo y aspectos críticos de los mismos.

1.3.1. Resolución 017 de 1995 del Incora

A través de este acto administrativo, la junta directiva del Incora adopta criterios metodológicos para la determinación de la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables. Esta resolución contiene la metodología de cálculo de los tamaños de UAF que a la fecha se encuentran vigentes, así la metodología haya sido actualizada por el Acuerdo 202 de 2009.

El enfoque de la resolución se dirige a la regulación y el aprovechamiento de los bienes baldíos nacionales, que deben ser adjudicados en unidades agrícolas familiares. En su parte considerativa, se refiere también a la importancia de que la ocupación y aprovechamiento de los bienes baldíos se realice en armonía con la preservación y conservación de los recursos naturales, dentro de un ordenamiento del territorio coherente.

De entrada, es preciso afirmar que el alcance de la resolución está limitado a la regulación de bienes baldíos nacionales, abarcando en lo que corresponda aspectos relacionados con la titulación, el fraccionamiento y la acumulación de este tipo de bienes. Sin embargo, no se ocupa de las demás funciones o fines de la UAF.

La resolución se compone de tres capítulos: el primero se ocupa del marco conceptual; el segundo, de las zonas relativamente homogéneas, y el tercero, de aspectos metodológicos para la determinación de la UAF.

El marco conceptual se ocupa de las definiciones, entre las cuales se destacan:

- Zona relativamente homogénea: aquellas que presentan aspectos similares en fisiografía (suelos, clima, recursos hídricos, infraestructura vial e interrelación con el entorno socioeconómico y ambiental).
- UAF como empresa básica de producción. Características:
    a. Unidad básica de producción empresarial: combinación eficiente de los factores de producción, con el fin de obtener un fondo de consumo para la familia campesina, un fondo de reposición de la unidad productiva y un excedente capitalizable.
    b. Unidad social: debe permitir el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia campesina.
    c. Unidad jurídica: definición clara sobre el papel que tiene en el ordenamiento jurídico.
    d. Unidad sustentable: contribuye al mejoramiento de calidad de vida, al orientar los sistemas de producción y prevenir el deterioro de los ecosistemas, garantizando su conservación.
    e. Tecnología adecuada: fundamentada en los criterios de sustentabilidad ambiental. Deseable desde el punto de vista social, económicamente viable y ecológicamente prudente.
        - Familia: cónyuges o compañeros permanentes que comparten las responsabilidades sobre los hijos menores o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad.

El capítulo segundo de la resolución se ocupa de los aspectos metodológicos de cálculo de la extensión de la UAF; dispone los criterios para delimitar las zonas relativamente homogéneas, los aspectos fisiográficos y socioeconómicos como el clima, la geomorfología, los suelos, las vías de comunicación, los servicios públicos, la capacidad estatal y la organización de las comunidades.

El capítulo tercero se ocupa de la determinación de la unidad agrícola familiar y enuncia los siguientes criterios de planificación para el establecimiento de estas por zonas relativamente homogéneas:

a. Uso del suelo, procurando su integridad física y capacidad productiva, conservando como objetivo los agroecosistemas sustentables.
b. Adopción de tecnologías fundamentadas en criterios de sostenibilidad ambiental, utilizando como punto de partida el conocimiento de las comunidades campesinas.
c. Reducción de costos de producción mediante la disminución del uso de insumos químicos y el incentivo a los insumos orgánicos.
d. Sustentabilidad de los recursos naturales: sistemas de producción apoyados en tecnologías limpias que favorezcan la eficiencia ambiental.
e. Uso óptimo de mano de obra, con el fin de evitar la migración a las ciudades.
f. Remuneración a la gestión empresarial.

g. Entorno socioeconómico: consideración de aspectos como el conjunto de apoyo a la producción, la articulación a algún mercado y las obras básicas de infraestructura, entre otros.

Establece el desarrollo de las siguientes actividades: inventario de recursos disponibles (físicos, humanos, de mercados y financieros), determinación del uso actual y potencial del área agropecuaria, así como el porcentaje de área de suelos con espacios bióticos que ameriten conservación, diseño del esquema de producción de las zonas relativamente homogéneas, costos variables de área seleccionada y estimación de ingreso bruto por hectárea.

En cuanto a la fórmula para el cálculo de la unidad agrícola familiar en la resolución 017, es preciso señalar que se desconocen los criterios técnicos empleados para la determinación de la metodología y fórmula para el cálculo de la UAF. El acto administrativo en cuestión consagra la siguiente operación:

$$UAF(ha) = \frac{3 \text{ salarios mínimos año}}{\text{margen bruto} \times \text{ha}} \times (1+X)$$

$$(1+X), \text{ si } 1{,}05 < (1+X) < 1{,}35$$

Donde:

- *UAF*: estructura de producción que cumple con las características de unidad básica de producción empresarial, unidad social, unidad jurídica y unidad sustentable
- *Margen bruto por hectárea*: se debe determinar de cada una de las líneas productivas asociadas.
- *X*: factor que corresponde al porcentaje de área que se debe conservar, cuyo valor está entre 5 y 35 %.

Un análisis técnico conduce a destacar los siguientes aspectos derivados de la fórmula vista, así:

- El margen bruto se debe determinar para cada uno de los renglones productivos.
- Se calculan los costos variables de cada línea seleccionada y se estima un ingreso bruto por ha similar a la metodología del cálculo del acuerdo 202.
- Hay un factor *X* que llama la atención porque indica un área que se debe conservar para recursos naturales.
- Se determina un porcentaje de participación para cada línea productiva que forma parte del sistema productivo.
- La información se recolecta de la fuente primaria, con lo cual se puede tener una aproximación más cercana a la realidad de los territorios.

En este documento se han analizado los diversos alcances de la unidad agrícola familiar prevista por la legislación agraria, cuya función trasciende el constituirse en unidad de medida de adjudicación de baldíos; sirve de instrumento de ordenación del territorio, contribuye a limitar los fenómenos de fraccionamiento y concentración de la propiedad rural, entre otros, y se extiende tanto a bienes baldíos como a aquellos de propiedad privada, sin importar la relación de tenencia que medie entre el sujeto y el inmueble.

Al analizar la Resolución 017 de 1995, se observa que su alcance se limita a los baldíos nacionales y en particular a su aprovechamiento, haciéndose extensivo a la titulación de los mismos. No regula aspectos relacionados con predios de propiedad privada ni se extiende a los demás usos de la unidad agrícola familiar.

En cuanto a las definiciones que realiza la resolución, se resalta el carácter de la unidad agrícola familiar como unidad social y sustentable que contribuye al mejoramiento de condiciones de vida de las familias campesinas con sistemas de producción que previenen el deterioro de los ecosistemas.

1.3.2. Acuerdo 014 de 1995

Se ha visto anteriormente que, por expresa disposición del artículo 66 de la Ley 160 de 1994, los terrenos baldíos se titulan en unidades agrícolas familiares conforme las extensiones que para estas señalara la autoridad administrativa agraria. Se previó, sin embargo, en el mencionado artículo que la junta directiva de la misma podría establecer excepciones a tal regla general.

Mediante el Acuerdo 014 de 1995, la junta directiva del Incora, en ejercicio de las facultades otorgadas por el referido artículo 66, consagra los casos en que pueden titularse predios baldíos en áreas diferentes a la unidad agrícola familiar del respectivo municipio o área. Se enlistan 5 casos:

1. Aquellas adjudicaciones de baldíos que se realizan en zonas urbanas de corregimientos, inspecciones de policía y poblados que aún ni se hayan elevado a categoría de municipios. En estos ca-

sos, dispuso que el área máxima titulable es de 2000 metros cuadrados.

2. Cuando se trate de titulación de lotes de baldíos en áreas rurales cuyo destino sea para habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones agropecuarias anexas. En estos casos, la autoridad administrativa agraria queda obligada a constatar que los ingresos del solicitante sean inferiores a los determinados para la unidad agrícola familiar.
3. En aquellos casos que se trate de un baldío empleado para un fin distinto a la explotación agropecuaria, cuya extensión sea inferior a la señalada para la UAF del respectivo municipio.
4. En las solicitudes de adjudicación de baldíos en áreas inferiores a la UAF, que, dadas las condiciones de ubicación privilegiada del predio y la utilización de tecnología avanzada, permitan completar o superar los ingresos calculados para la UAF.
5. En aquellos casos en los que, dadas las condiciones fisiográficas, agroecológicas y ambientales del predio, sea conveniente dedicarlo a explotaciones forestales, agroforestales, silvopastoriles o zoocriaderos, con el objeto de obtener los ingresos calculados para la UAF del respectivo municipio.

El acuerdo dispone también que cuando el peticionario sea el ocupante de dos o más lotes baldíos destinados a pequeñas explotaciones agropecuarias cuyas áreas sumadas no excedan la UAF del respectivo municipio, es posible titular mediante la expedición de una sola resolución administrativa de adjudicación.

El artículo tercero señala que las excepciones previstas en el acuerdo deben aplicarse de manera restrictiva, y las resoluciones que culminen los procesos de adjudicación en estos casos deben fundamentarse suficientemente en la causal invocada, atendiendo a los demás requisitos para adjudicación de baldíos.

A pesar del carácter restrictivo que el acuerdo procura a las excepciones, se observa que la redacción de estas es abierta y puede dar lugar a amplias interpretaciones en su aplicación, cuestión que ha ocurrido con frecuencia en la adjudicación de baldíos realizada por la autoridad agraria.

1.3.3. Resolución 041 de 1996 del Incora

Mediante este acto administrativo, el Incora determina las extensiones máximas de las unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas. En su parte considerativa se refiere a la necesidad de regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras, el cual debe realizarse con sujeción a políticas ambientales, tanto fuera como dentro de la frontera agrícola, velando por un desarrollo sostenible en el marco de un ordenamiento del territorio articulado.

Vale la pena resaltar que el artículo 27 de la resolución establece excepciones a las extensiones fijadas, señala que estas no se aplicarán en procedimientos de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y en los de adquisición directa de predios rurales que adelante el Incora, casos en los que la superficie de la unidad agrícola familiar se establece con cálculos específicos a nivel predial, sustentados en el proyecto productivo para cada predio.

Dispone que en las áreas declaradas zonas de reserva campesina, la unidad agrícola familiar puede ser recalculada de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y según los modelos de desarrollo ambiental estudiados y propuestos para cada zona.

En el 2016, la UPRA adelantó un ejercicio de sistematización de los rangos de UAF por cada zona relativamente homogénea (ZRH) que les corresponde a los municipios que se encuentran en la Resolución 041 de 1996. A lo largo de este ejercicio se pudo identificar lo siguiente:

- Algunos municipios del país presentan varias UAF, ya sea por su vocación (agrícola, ganadera o mixta) o por sus condiciones geográficas o biofísicas.
- Algunas zonas relativamente homogéneas, especialmente las de los departamentos de Casanare y Nariño, tienen su respectiva definición de linderos.
- Para las zonas que están el régimen de la Ley 70 de 1993 no se determina la UAF, al igual que para las zonas que están bajo la administración de la Dirección General Marítima y Portuaria (Dimar).
- De los 1122 municipios del país, el 7,58 % no tienen definidos los tamaños de UAF en la resolución 041; algunos de los municipios que no se encuentran en la resolución en los últimos años se segregaron de municipios más grandes, como en el caso de Norosí (Bolívar), el cual fue un corregimiento del municipio Rioviejo hasta 2007. Por lo tanto, un próximo ejercicio es investigar cuál debe ser la UAF correspondiente a estos 85 municipios.
- Como dato de referencia para tener en cuenta, la mayor extensión de la UAF la tiene el munici-

pio de San Vicente del Caguán, con un rango de 1677 a 2269 ha; este municipio se encuentra en la ZRH denominada Sabanas, del artículo 8.

- La extensión más pequeña de la UAF la tienen los municipios que se encuentran en la ZRH 3, El Guavio, que forma parte del artículo 14 de la resolución; estos municipios pertenecientes al departamento de Cundinamarca, para suelos planos, tienen una UAF de 2 a 4 ha.
- Este mismo ejercicio de sistematización se realizó con la Resolución 020 de 1998, la cual se mencionará más adelante.

1.3.4. Resolución 020 de 1998

Tras la expedición de la Resolución 041 de 1996, algunas comunidades campesinas expresaron reparos o solicitudes en lo que concernía a la UAF que le había correspondido a la zona de su asentamiento. Así, entonces, para el departamento de Santander, en particular en lo correspondiente a la zona relativamente homogénea número 1, se solicitó para el municipio de Cimitarra el incremento de la UAF a 59 hectáreas, en razón a que la establecida, de 18 a 33 ha, no era suficiente para obtener índices suficientes de producción y productividad para la familia campesina. El Incora resolvió en este punto modificar la UAF para el municipio de Cimitarra, en un rango de 50 a 68 ha.

En la Amazonia, en el momento de proferirse la Resolución 041 de 1996, al determinar la UAF no se consideró una zona comprendida hacia la margen derecha del río Guaviare y la parte norte del departamento de Guainía, que correspondía a zona de reserva forestal sustraída desde 1972. Dicha zona no se había previsto en la citada resolución debido al predominio de población indígena en la región; sin embargo, dadas las solicitudes de titulación de colonos campesinos y tras la visita del Incora que comprobó la convivencia pacífica interétnica e intercultural, se decidió determinar una UAF para la zona de 91 a 123 ha.

Para la misma región, se estableció que la unidad agrícola familiar para la zona conocida como sabanas naturales en el departamento del Guaviare sería un área de 212 a 287 ha.

Finalmente, la Resolución 041 de 1996 había omitido la determinación de la UAF correspondiente a la zona relativamente homogénea número 2 de la regional Norte de Santander. A través de la Resolución 020 de 1998 se subsanó tal omisión y se fijó la UAF para tal zona en un rango de 33 a 44 ha.

1.3.5. Acuerdo 015 de 1996

A pesar de que este acuerdo perdió vigencia, resulta interesante hacer una breve referencia al mismo, ya que aporta algunos elementos importantes al objeto del presente análisis, en particular en lo relacionado con el tema de concentración de la propiedad rural.

El artículo 66 de la Ley 160 de 1994 dispone que los baldíos de la nación se adjudicarían en unidades agrícolas familiares, salvo las excepciones legales que dispusiera la propia ley. El inciso segundo del mismo artículo (actualmente derogado) señalaba que el Incora cobraría el valor del área que excediera el tamaño de la UAF establecida para la región o municipio a través del procedimiento de avalúo dispuesto para la adquisición de tierras.

A su turno, el artículo 7 del Decreto 2664 de 1994 establece que no es posible autorizar la enajenación de tierras baldías a favor del mismo peticionario de la solicitud sobre la superficie restante que ocupara y que sobrepase el tamaño de la UAF, cuando además se trate de zonas donde haya concentración de la propiedad o el Incora hubiera establecido una inadecuada composición de la misma.

Mediante el Acuerdo 015 de 1996 se reglamentan los casos excepcionales en los que se puede autorizar la adjudicación de las áreas excedentes y realizar el cobro del excedente. En cuanto a las áreas excedentes, estas solo podrán solicitarse a título oneroso en siguientes casos:

- Cuando el baldío no se encuentre en zona de reserva campesina.
- Cuando en el municipio o zona no exista concentración de la propiedad rural o inadecuada composición de la misma, según estudios efectuados por el Incora. El acuerdo considera que existe concentración de la propiedad rural cuando el nivel del municipio, medido con el índice de Gini y el de pobreza rural supera el 65 %.

  Vale la pena resaltar en este punto el indicio arrojado por el instrumento normativo en cuanto a lo que debe considerarse concentración de la propiedad rural, sustentado en el índice de Gini y de pobreza rural, así como la obligación encomendada al Incora de realizar estudios por zonas o municipios para determinar el nivel de concentración y otros fenómenos de inadecuada composición en la tenencia de la tierra.

- En caso de que se trate de un municipio donde exista demanda de tierras y se haya previsto la asignación de subsidios por la gerencia general, la enajenación de excedentes de tierras es una estrategia para dinamizar el mercado de tierras.
- Cuando la superficie baldía excedente se encuentre en un municipio donde no exista demanda campesina por la tierra o solicitud de negociación de baldíos por quienes tengan condición de sujetos de reforma agraria.

El referido acuerdo dispone también que para la autorización de la venta excedente, como principio general y en desarrollo de los objetivos de la ley, se tiene en cuenta la condición de sujetos de reforma agraria. Se refiere a las reglas para el avalúo y otras cuestiones; sin embargo, el interés de este estudio es hacer énfasis en lo referente a la concentración de la propiedad y otros fenómenos inadecuados en la tenencia, como se vio anteriormente.

1.3.6. Acuerdo 202 de 2009

Tras la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007, que había derogado la Ley 160 de 1994, mediante Sentencia C-175 de 2009, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (hoy ANT) contrató con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) la elaboración de la metodología para calcular la extensión de las unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas, con el fin de actualizar la adoptada mediante la Resolución 017 de 1995.

Es preciso señalar que el Acuerdo 202 de 2009 se encuentra vigente, a pesar de no haber sido aplicado por el Incoder (hoy ANT). Este acuerdo se compone de cinco artículos y una guía técnica de gran utilidad para comprender las razones y fundamentos de lo adoptado por el acto administrativo.

El artículo primero del acuerdo se ocupa de definiciones que se traen al presente documento por considerarse relevantes para el objeto de nuestro estudio.

- **Zonas relativamente homogéneas:** aquellas que presentan aspectos similares en condiciones agroecológicas, fisiográficas y socioeconómicas.
- **UAF:** reproduce la definición del artículo 38 de la Ley 160 de 1994.
- **Proyecto productivo:** programación y ejecución de un conjunto de actividades agropecuarias, forestales o acuícolas que hacen posible la satisfacción de las necesidades de una comunidad, usando eficientemente factores de producción, con protección al medioambiente, fortaleciendo el encadenamiento productivo y mejorando la capacidad de ingresos.
- **Tecnología adecuada**: aquella deseable socialmente, viable económicamente y prudente ambientalmente.
- **Excedente capitalizable:** recursos económicos que pueden reinvertirse o ahorrarse luego de los costos de producción y demás costos generados al productor.
- **Remuneración mano de obra familiar:** el acuerdo 209 la cuantifica en dos salarios mínimos mensuales vigentes.

En cuanto a los criterios metodológicos para la determinación de la unidad agrícola familiar, el acuerdo remite a la guía metodológica, parte integrante del mismo, que será revisada más adelante. Señala además que la UAF sería revisada cada 6 años y deroga expresamente la Resolución 017 de 1995.

En la guía metodológica se reconoce parte de la dimensión de la unidad agrícola familiar, más allá de su función como unidad de medida para la adjudicación de bienes baldíos. En el acápite introductorio de la guía se resalta la importancia del instrumento para ordenar el territorio y orientar las estrategias de desarrollo regional.

La guía metodológica indica que la determinación de la unidad agrícola familiar se funda en 6 elementos: fundamento legal, desarrollo regional, ordenamiento territorial, competitividad, objetivo de la determinación de la UAF y enfoque conceptual de UAF para titulación de baldíos. A continuación, una breve explicación de estos elementos.

Fundamento legal: la metodología se refiere a las principales disposiciones legales relacionadas con la unidad agrícola familiar, en particular la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994, que se refiere a los bienes baldíos de carácter inadjudicable.

De igual manera, se refiere a la normatividad ambiental, la cual debe ser considerada al realizar la determinación de las unidades, con el fin de evitar conflictos ambientales. Enlista entonces los terrenos inadjudicables por mandato de la legislación ambiental, en razón a su importancia ecosistémica.

Finalmente, se refiere a algunos mandatos constitucionales fundamentales para la legislación agraria, en particular a la UAF, entre los que menciona los artículos 63, 64, 65 y 334 de la Constitución Nacional.

A pesar de que en el aparte introductorio de la guía se dimensiona en un sentido amplio la unidad agrícola familiar y se resalta su rol en el ordenamiento territorio, en el aspecto legal se limita a hacer referencia a las normas relacionadas con la titulación de baldíos y a algunos fundamentos constitucionales de la UAF, y **omite realizar el análisis jurídico relacionado con tal ordenamiento, y en particular, con la obligación de las autoridades municipales de considerar la unidad agrícola familiar en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial. Tampoco realiza alusión alguna a las demás funciones de la UAF, tales como la limitación de los fenómenos de concentración y fraccionamiento de la propiedad rural.**

Desarrollo regional: se refiere a las intervenciones en la región enmarcadas en los lineamientos de política brindados por el Gobierno nacional, en particular en el Plan Visión Colombia II Centenario, que en el sector rural prevé el crecimiento agropecuario como motor de crecimiento, lo que permite aprovechar al país sus ventajas geográficas, su variedad de ecosistemas, de biodiversidad, fuentes de agua y recursos genéticos.

Al 2019 se fijaba como meta el aumento de área sembrada en más de dos millones de hectáreas, un incremento de la producción en 27,3 millones de toneladas y 3 millones de nuevos empleos en el sector rural. Para el logro de tales metas, se proponía la reconversión de la ganadería con sistemas pecuarios semintensivos, la introducción de sistemas productivos de acuerdo con la vocación del suelo, el estímulo al mercado de tierras y la redistribución de la tierra resultante de los procesos de extinción de dominio.

Este acápite no hace alusión al papel que cumple la unidad agrícola familiar en el mencionado desarrollo regional. Se menciona una serie de metas que para la época se ha fijado el Gobierno nacional, pero no se articula con el objeto del instrumento reglamentario.

Ordenamiento territorial: en este punto se citan normas relacionadas con el ordenamiento territorial, en particular la Ley 388 de 1997 y la Ley 99 de 1993, y se menciona que cualquier intervención en región, relacionada con los factores biofísicos y en particular con los usos del suelo, debe guardar coherencia con acciones propuestas sobre el territorio en los planes o esquemas de ordenamiento territorial.

Al igual que en el aparte correspondiente al desarrollo regional, en este no se hace análisis alguno de la relación de la unidad agrícola familiar con el ordenamiento territorial. Únicamente se citan, de manera general, normas sin que se articulen con el papel de la UAF.

Competitividad: analiza los territorios rurales como unidades económicas y con enfoque de competitividad, entendida como aquella que se genera por una estructura productiva dinámica, apoyada en conjunto de políticas dirigidas al logro de un sector rural eficiente a través de estrategias que incluyan incorporación de tecnología avanzada, interacción producción-industria-comercio y alianzas productivas.

Señala que se debe evitar la estimación de las zonas homogéneas en que la competitividad regional sea transitoria y se fundamente en sobreexplotación de recursos naturales, mano de obra, en ventajas artificiales de costos, y en general situaciones coyunturales; y que resulta fundamental orientar la determinación de las UAF con énfasis en el análisis de oportunidades y mercados, con sujeción a políticas de conservación del medioambiente y lineamientos en materia de ordenamiento territorial y ordenamiento social de la propiedad.

Si bien se hace mención a la necesidad de articular el instrumento al ordenamiento territorial y al ordenamiento social de la propiedad, el documento carece del análisis técnico y jurídico que haga explícita la forma de realizar tal articulación.

Objetivo de la metodología: la guía enuncia algunas de las metodologías empleadas, como la de la UAF predial para el subsidio integral de tierras, la de la UAF para la asistencia técnica directa, y se refiere a la de la UAF promedio municipal para estratificación socioeconómica, entre otras. Se mencionan tales usos, mezclando de forma desarticulada figuras que tienen fines diversos, sin profundizar en ninguna de ellas y sin establecer relación entre las mismas.

El documento menciona la función de la UAF en el ordenamiento del territorio; indica que el Ministerio de Agricultura la propuso como herramienta de planificación, en razón a que permite identificar conflictos en los usos del suelo y caracterizar los productores, por lo cual sirve de orientadora de política pública. Si bien se comparte parcialmente esta aproximación, lo preciso es indicar que la incidencia de la unidad agrícola familiar en la ordenación territorial se desprende del alcance legal de la figura.

La guía señala además que el objetivo exclusivo de la determinación de la unidad agrícola familiar que allí se propone es para la aplicación en la adjudicación de tierras baldías adjudicables de propiedad de la nación.

Enfoque conceptual de la UAF para titulación de baldíos: el documento señala que el concepto de UAF es dinámico y debe estar enfocado de manera tal que en un tiempo determinado le permita a la familia adquirir su maduración social y económica, para garantizar que la tierra se convierta en factor de producción que permita solución de problemas estructurales relacionados con pobreza, inequidad y desempleo.

Indica que la UAF pretendida por la metodología del Acuerdo 202 de 2009 se caracteriza por ser viable y corresponder a la mejor opción estudiada y conocida para actividades agropecuarias, resultado de la combinación eficiente de los factores de producción, con el fin de producir rentabilidad a la familia rural.

La estructura de la UAF pretendida prevé la reorganización o reconversión en el uso de los factores tierra y agua, titulando la tierra bajo el entendido de un uso adecuado, cuidado del medioambiente y mejoría de las condiciones de vida del grupo familiar.

Metodología: comprende seis pasos que se describen a continuación:

a. Zonificación del territorio: el objetivo es determinar las zonas relativamente homogéneas (ZRH), que serán las unidades de análisis para estimar el cálculo de la UAF.

Las ZRH se construyen a partir de la unión de las zonas relativamente biofísicas y zonas relativamente socioeconómicas. En definitiva, una ZRH es el resultado de la unión de características en común de aspectos biofísicos y socioeconómicos de los territorios. En cuanto a las zonas biofísicas, estas se definen a partir de la sectorización de un área en unidades relativamente homogéneas, caracterizadas con respecto a factores físicos (clima, suelos, formas de la tierra, topografía) y biológicos (vegetación, fauna, recurso hídrico.)

En 2013, la UPRA revisó los estudios del departamento del Meta y recomendó una metodología para la definición de las ZRH, así: utilizar la capa de clasificación de tipos de suelos proveniente de los estudios de suelos del IGAC para definir ZBH, luego superponer vías, infraestructura, acceso a bienes y servicios públicos para definir ZRH, parte de esta información se encuentra en las zonas homogéneas físicas del IGAC (insumo para la actualización del catastro rural), para la mayoría de los municipios del país a escala 1:25.000 ZHF. A partir de esta cartografía e información, determinar renglones y sistemas productivos, apoyados en los resultados del ejercicio de evaluación de tierras para los tipos de utilización con mejores aptitudes.

b. Identificación de áreas adjudicables y no adjudicables: este paso considera que la UAF determina el límite a la expansión de la frontera agrícola, puesto que identifica las áreas que por normatividad ambiental e importancia ecológica no se deberían contemplar dentro de las áreas de baldíos inadjudicables y que no tendrían vocación para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

c. Análisis de competitividad territorial de las zonas biofísicas homogéneas: una de las ventajas de la metodología del acuerdo 202 es que parte del concepto que en un territorio se combinan cuatro aspectos de competitividad: social, económica, ambiental y global o territorial. Por lo tanto, este análisis de competitividad es un procedimiento complementario que se aplica a las zonas biofísicas homogéneas (paso 1 de la metodología del Acuerdo 202 de 2009).

Aquí se identifican las zonas socioeconómicas, que se definen a partir de información relacionada con las vías de comunicación, la cobertura de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía, telefonía salud, educación), la organización estatal (presencia institucional) y de comunidades (organizaciones existentes), entre otra información relacionada con la aspectos productivos, de acceso a crédito, indicadores socio económicos de los territorios (necesidades básicas insatisfechas [NBI] e índice de pobreza multidimensional [IPM]) y tenencia de la tierra. En este aspecto, la metodología del acuerdo 202 es flexible a la hora de elegir las variables o indicadores que se usarán en este análisis de competitividad de los territorios.

Al tener este análisis de competitividad territorial y combinarlo junto con las zonas biofísicas, se pueden determinan las respectivas zonas relativamente homogéneas. Este análisis aporta los elementos necesarios para evaluar la competitividad de los territorios y los niveles de respuesta de estos «a las exigencias de la globalización, los impactos de la competencia externa y la capacidad para diseñar estrategias para lograr un desarrollo rural incluyente» (Incoder, Acuerdo 202 de 2009).

Una de las formas de desarrollar este análisis de competitividad territorial es a través del análisis multivariado de datos (análisis de clasificación multivariada, *linkage*, clúster)[4], el cual permite realizar un análisis simultáneo de varios grupos de variables sobre un mismo conjunto de individuos, que en este caso serían los respectivos municipios de cada departamento. El objetivo de este análisis es definir zonas con características socioeconómicas similares, las cuales servirán para determinar las zonas relativamente homogéneas (ZRH) junto con las zonas biofísicas.

Los indicadores que se pueden utilizar en este análisis pueden ser vistos a partir de cuatro dimensiones: económica, ambiental, social y territorial; por lo tanto, y recordando la flexibilidad de la metodología del acuerdo en este aspecto, se debe generar una matriz donde se identifiquen, caractericen, consoliden y ponderen variables explicativas y representativas para cada una de las dimensiones mencionadas. Hay que tener en cuenta que este análisis se hace a nivel municipal.

El acuerdo como tal sugiere que las principales variables que se deben tener en cuenta son las siguientes:

Cuadro 3. Variables para el análisis de competitividad por ZRH

Variables	
Asentamientos humanos	Presencia institucional
Infraestructura y servicios	Desarrollo productivo agropecuario
Vías	Actividades económicas
Infraestructura aeroportuaria y puertos	Servicios sociales (educación y salud)
Infraestructura de generación eléctrica Cobertura de servicios públicos	
Infraestructura productiva	

Fuente: Acuerdo 202 de 2009.

Por lo tanto, el único objetivo de la UAF no debe ser el cálculo de los rangos de tierras que se deben adjudicar a los campesinos, sino que, dado que es un análisis integral, se debe aprovechar para la planificación de políticas que permitan al sector ser más influyente en el desempeño de la economía nacional, ya que el campo está «en condiciones de soportar un crecimiento dinámico de la agricultura, al tiempo que se puede beneficiar del mismo en términos de generación de nuevos empleos» (Balcázar *et al.*, 2013).

d. Determinación de la capacidad productiva del suelo en áreas adjudicables, a partir de una evaluación de tierras: la determinación de la capacidad productiva del suelo permite seleccionar renglones productivos acordes con las características de edafoclimáticas de los suelos. La importancia de este paso dentro de la metodología es que a través de los aspectos edafoclimáticos se seleccionan los renglones productivos que se emplean en el cálculo de la UAF.

La capacidad productiva de los suelos inicia determinando los tipos de uso del suelo (TUT). La información de los TUT se toma de los gremios del sector, del anuario estadístico del sector agropecuario, de las cadenas productivas del Ministerio de Agricultura y de las visitas que se realicen al territorio.

Posteriormente se investigan los requerimientos edafoclimáticos de cada TUT (altura, temperatura, precipitación, profundidad efectiva, drenaje y pendiente). Paso seguido, se define la aptitud biofísica de las tierras por cada ZRH. Esta aptitud se determina a través de las unidades cartográficas de suelos, que al cruzarlas con los requerimientos edafoclimáticos de los TUT da como resultado los sistemas de producción aptos y que serán empleados en el cálculo de la UAF. Es lo que se le llama la evaluación de tierras.

El paso descrito presenta inconvenientes en cuanto a la disponibilidad de la información relativa a los TUT, que deberían ser por ZRH; sin embargo, por falta de datos, se generaliza la información para todo un departamento, es decir, un mismo renglón productivo para el mismo.

e. Análisis socioeconómicos para determinar sistemas productivos en áreas adjudicables: identificados los sistemas de producción del paso cuarto, estos entran a un proceso de caracterización en donde se califica por sus perfiles técnicos, económicos y de competitividad. El resultado final es la selección de sistemas de producción con mayores ventajas competitivas.

En este paso se construyen los costos de producción para cada renglón seleccionado, a partir de la información disponible, de fuentes como el Banco Agrario, Sipsa y los anuarios agropecuarios de los departamentos con disponibilidad, entre otros.

[4] Según la metodología del acuerdo 202, la caracterización socioeconómica se puede clasificar en dos líneas: base ráster y base vectorial; esta última está basada en procedimientos matemáticos y estadísticos, entre los que se encuentran los análisis clúster, de distribución espacial univariada, por combinación multivariada (promedio-ponderación), de regresión simple o múltiple y por componentes o factores)

Este paso también presenta dificultades como la poca información departamental disponible sobre costos de producción, aspecto transcendental, ya que el cálculo de la UAF tiene como base estos costos.

En cuanto al análisis económico de los sistemas productivos, según el Acuerdo 202 de 2009, se puede dividir en dos partes: **la primera**, corresponde a un análisis financiero por renglón productivo, donde se deben incluir las canastas de costos productivos y el costo de financiamiento por crédito, con el fin de hacer un modelamiento más real del flujo de caja de cada línea productiva por zona relativamente homogénea.

La actualización de las canastas de costos de producción debe estar a precios corrientes del año base que se tome como referencia para realizar el cálculo de la UAF; según los supuestos que se propongan, se recomienda que la información relacionada con precios de venta de los productos y los costos de producción (fijos y variables) se haga en un mismo año base y, si es necesario, se deflacten las series de datos.

Además se debe proyectar un flujo de caja, en consideración a lo sugerido en la metodología del Acuerdo 202 de 2009. El resultado final debe ser una estructura financiera consolidada con los ingresos, los costos (sin incluir los financieros) y las respectivas utilidades del ejercicio.

Después de tener esta información, se debe incluir la de los costos financieros asociados al crédito (sostenimiento, capital de trabajo e inversión, entre otras líneas que se ofrecen); en los manuales de Finagro se observan las consideraciones técnicas que se deben tener en cuenta, según el tipo de producto: pequeños productores, mujer rural, mediano o gran productor. Por ejemplo, se puede considerar un nivel de financiación hasta del 80 %, debido a que el Fondo Agropecuario de Garantías respalda hasta cierto porcentaje del crédito, tasa de interés equivalente a la DTF más un porcentaje adicional, periodos de gracia según la línea productiva e intereses sobre los periodos de gracia. Este ejercicio permite construir una tabla donde se va amortizando el crédito a lo largo de los 12 años y, al final, determinar el peso que tienen los costos financieros sobre los costos totales.

Posteriormente, se puede realizar el cálculo de la utilidad neta a partir de los ingresos brutos obtenidos por renglón productivo y los costos totales del mismo, incluyendo los costos de financiación. Lo último por tener en cuenta es el cálculo de los indicadores para evaluar



el aspecto financiero del proyecto: valor presente neto (VPN) y tasa interna de retorno (TIR).

Desde lo trabajado en la metodología del Acuerdo 202 de 2009 y dado el aprendizaje obtenido, las siguientes propuestas podrían mejorar este ejercicio, el cual se ajustaría a la realidad del sector:

- Proyectar los precios de los insumos, de venta y costos asociados a lo largo de los 12 años usando modelos de series temporales, cuyo objetivo es calcular información real que pueda servir de referencia para el cálculo y para otros actores que estén interesados en realizar análisis similares.
- Incluir en las canastas de costos lo relacionado con subsidios o apoyos que entregue el Gobierno por línea productiva y los seguros asociados al crédito.

La segunda parte corresponde a un análisis para elegir los mejores renglones productivos por zona relativamente homogénea. La metodología del acuerdo describe esta actividad como caracterización de perfiles técnico-económicos y de competitividad de los renglones productivos.

Este análisis de renglones consiste en calcular un ponderado para elegir los mejores renglones productivos que formarán parte del sistema para cada ZRH propuesta por región. Se tendrán en cuenta variables como vías de comunicación, distancia a centros poblados y aeropuertos y mercados meta[5], entre otros. En el siguiente cuadro, se presenta la información que se debe tener para realizar estas caracterizaciones:

[5] En el Acuerdo 202 de 2009, el mercado meta se define como el mercado físico o virtual donde se transará la producción obtenida en la UAF; por lo tanto, indica los precios pagados al productor e indirectamente, sus ingresos. Una de las falencias de la metodología es que no contempla los costos comercialización.

Cuadro 4. Información para los perfiles técnico-económico y de competitividad

Perfil técnico-económico	Perfil de competitividad
Proyección espacial	Actividades económicas
Tecnología	Infraestructura
Mercados	Gobernabilidad
Rentabilidad (TIR-VPN)	Capacidades y competencias
Efecto ambiental	

Fuente: Acuerdo 202 de 2009.

Teniendo en cuenta los indicadores financieros como la TIR, el VPN, el nivel de endeudamiento, el indicador de efectividad en la generación de empleo y la clasificación de los renglones productivos, se calcula un ponderado para elegir los mejores renglones productivos. Aunque este análisis es válido, lo adecuado es que sea un estudio de referencia y no decida la elección de los renglones. En otras palabras, tal como está propuesto en el acuerdo, se puede dar una elección por zona de renglones que no sean de gran importancia o tengan poca participación en la dinámica económica de la región; por tal motivo, la elección se puede realizar en un trabajo conjunto con actores de las regiones (gremios, campesinos, secretarias de agricultura) o con información secundaria que se encuentran en anuarios estadísticos del sector o en las evaluaciones agropecuarias (EVA).

f. Validaciones de información a nivel regional: consiste en llevar al territorio la información recolectada con la propuesta de zonificación y sistemas de producción y, por medio de reuniones con expertos, productores, gremios y entidades del sector, recibir retroalimentación y realizar los posibles cambios que ameriten los estudios.

Cálculos aritméticos de la UAF: para el cálculo de la UAF, la metodología parte del hecho de que esta debe considerarse un instrumento de dirección económico y productivo. Uno de los aportes que, en los estudios de reformulación de la UAF, se realizó a la metodología de cálculo consistió en considerar el porcentaje disponible de vocación del suelo una de las variables en la fórmula matemática. La vocación del suelo permite asignar un porcentaje de área a cada renglón productivo, de esta manera habrá renglones que tengan un mayor peso en la estimación de la UAF. Se aclara que los rendimientos, precios de venta y utilidades también inciden en el resultado final de la UAF por cada ZRH.

En el artículo 3 del acuerdo 202 se establece la ecuación matemática para efectuar el cálculo de las unidades agrícolas familiares. Este es el último paso de la metodología anexa a este acuerdo, por lo tanto, se tuvieron que desarrollar todos los procedimientos descritos en la misma, entre los que se encuentran la determinación de zonas relativamente homogéneas y áreas no adjudicables, la identificación sistemas productivos y el análisis económico-financiero de estos.

Para el cálculo de la UAF se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{UAF (ha)} = \frac{\text{IPM}}{\text{UNPM}}$$

Donde:

- *UAF (ha)*: extensión de terreno que se necesita para generar un mínimo de ingresos que les permite a las familias campesinas generar un excedente capitalizable.
- *IPM:* ingreso promedio mensual esperado, equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes. Dado que el horizonte de la UAF es 12 años, significa que a lo largo del proyecto productivo se deben generar 288 s. m. m. l. v.
- *UNPM:* utilidad neta promedio mensual de una hectárea. La sumatoria de la utilidad a lo largo de los 12 años del horizonte productivo se calcula como la diferencia entre los ingresos y los costos por cada renglón productivo que forma parte del sistema productivo propuesto por zona relativamente homogénea.

El área calculada con la formula presentada equivale a la extensión mínima de la unidad agrícola familiar; para calcular la extensión máxima, el Acuerdo 202 de 2009 establece que «se debe tener en cuenta una disminución en la utilidad neta promedio mensual de una hectárea (UNPM), en porcentaje equivalente al diez por ciento (10 %)».

A continuación, se presentan más específicamente las fórmulas para calcular las extensiones máximas y mínimas de la UAF, las cuales se determinaron a partir de la formula principal presentada anteriormente:

$$\text{UAF (ha)}_{mín} = \left[\frac{\text{s. m. m. l. v.} \times 288}{\text{utilidad}}\right]$$

$$\text{UAF (ha)}_{máx} = \left[\frac{\text{s. m. m. l. v.} \times 288}{\text{utilidad - (utilidad} \times 10\ \%)}\right]$$



Aplicando la fórmula del Acuerdo 202 de 2009, el área calculada asume que las familias campesinas usan el total de la extensión de la UAF para la parte productiva, por lo que se desconocen los aspectos relacionados con la conservación ambiental e infraestructura. A raíz de lo anterior, en 2014 el equipo técnico del Incoder encargado de la elaboración y actualización de los estudios de UAF realizó una propuesta de UAF integral, basándose en el Decreto 2664 de 1994, artículo 8 del capítulo IV, referente a los requisitos para la adjudicación de baldíos adjudicables, el cual cita:

> Las personas naturales, las empresas comunitarias y las cooperativas campesinas que soliciten la adjudicación de un terreno baldío deberán demostrar que tienen bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicitan y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el Incora en la inspección ocular.

En los estudios de reformulación de la UAF realizados por el Incoder en el 2014, se realizó un cálculo adicional a las extensiones iniciales establecidas, con el objetivo de determinar el área destinada a garantizar la conservación ambiental, la seguridad alimentaria y la protección del medioambiente. Esta área adicional se denominó UAF de soporte y es equivalente al 33 % de las extensiones (mínimas y máximas) establecidas inicialmente.

1.3.6.1. Dificultades metodológicas en el cálculo de la UAF para baldíos, a partir del Acuerdo 202 de 2009

A partir de los ejercicios realizados por el Incoder, la UJTL, la PUJ de Cali, Corantioquia y el IICA, se han identificado algunas oportunidades de mejora de la metodología desde las perspectivas territorial, ambiental, productiva y económica.

Sin embargo, en estos desarrollos metodológicos no se tuvieron en cuenta las observaciones o aportes de los productores. A raíz de esto, durante 2014 el Incoder firmó tres convenios con la PUJ de Cali, la ANUC y la SAC para que estas instituciones se encargaran de hacer la socialización de los resultados de los estudios con organizaciones campesinas, representantes de los campesinos afiliados a la ANUC y los gremios, respectivamente.

En general, la metodología del acuerdo 202 de 2009 aplicada para la UAF es una propuesta académica que no previó un ejercicio piloto en pequeña escala. De igual forma, al ser una metodología general, es posible encontrar varias interpretaciones o formas de aplicar los pasos para el cálculo de la UAF. En este sentido, las siguientes son algunas dificultades que se han identificado:

- La metodología se desarrolla en siete pasos, como una secuencia lógica; sin embargo, la mayor dificultad está en lograr armonizar el paso de la zonificación biofísica y la zonificación socioeconómica para obtener las zonas relativamente homogéneas, ya que las dos no son compatibles y se fuerza su integración, resultado que afecta negativamente el cálculo final.
- El ejercicio económico para seleccionar los renglones productivos para el cálculo a través de una ponderación descarta muchas opciones de sistemas de producción de economía campesina y se sesga a pocos renglones productivos como palma, soya, caña de azúcar y arroz. Esto ha implicado obviar este paso para que sea más incluyente.
- Los costos de producción pasan por la falencia de no contar con información nacional y suficiente por región. Así se obtengan zonas relativamente homogéneas, el ejercicio termina empleando la poca información de un renglón productivo para todo un departamento con varias zonas relativamente homogéneas, en donde cada una debería contar con su propia información. Por la gran falencia de información departamental, se termi-

na acoplando información de un departamento para otro.

- La metodología exige, en el punto del precio de venta al productor, un promedio de 10 años, aspecto complejo de abordar, por lo que la gran mayoría de los productos no cuentan con esa información. En últimas, lo que se hace es tomar el precio ponderado de un mes. La gran dificultad radica en la disparidad de precios entre los renglones seleccionados (unos pueden generar ganancia y otros no) y el ejercicio se ve forzado a buscar meses con precios adecuados para que al final la utilidad del sistema sea positiva.
- La fórmula del cálculo se podría mejorar incluyendo una variable o indicador que muestre el número de salarios mínimos mensuales que en realidad necesitan los campesinos para garantizar su sustento y utilidades, de acuerdo con el sistema productivo que tengan en sus predios y a la zona donde se encuentren. Este sería el referente por tener en cuenta durante los 12 años que plantea el acuerdo. Sin embargo, el ejercicio ideal consiste en determinar un ingreso variable con el tiempo, teniendo en cuenta los ciclos de cosecha de los productos y sus respectivos rendimientos.
- Es recomendable aceptar la propuesta del Incoder de calcular una UAF integral para garantizar la seguridad alimentaria, infraestructura predial y protección al medioambiente.

1.3.6.2. Dificultades para aplicar los resultados:

En el momento de aplicar la UAF existente de la resolución 041 y de la reformulación acuerdo 202 en predios considerados baldíos, la realidad ha evidenciado ciertos aspectos por considerar.

Históricamente, los baldíos han sido ocupados por los colonos desde tiempos que suman varias décadas. Al llegar a un baldío, los campesinos se distribuyen la tierra aplicando criterios propios de las dinámicas socioeconómicas del territorio. Refiriéndose al tema concreto de los baldíos con ocupación de pequeños campesinos, la realidad es que la gran mayoría tiene predios con UAF por debajo de las áreas establecidas en la resolución 041.

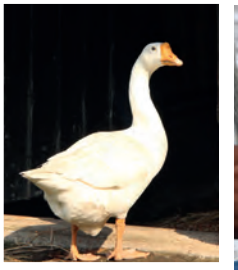
Dentro del procedimiento de titulación de baldíos está el cálculo de la UAF como requisito propio de la adjudicación. Esta UAF es simbólica, ya que el cálculo termina ajustándose al rango más alto que está por debajo de la resolución 041, con el fin de beneficiar a todos los campesinos de un baldío. La UAF termina supliéndose por las excepciones reglamentadas a través del Acuerdo 014 de 1995, que permiten la adjudicación con rangos menores a los de la Resolución 041 de 1996. El compromiso de la Agencia Nacional de Tierras llega hasta la adjudicación, pero no hay un acompañamiento a los campesinos para orientar las actividades productivas y las reconversiones necesarias, como en el caso de la ganadería.

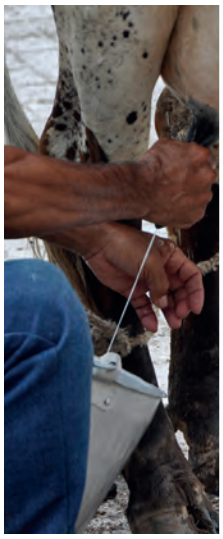


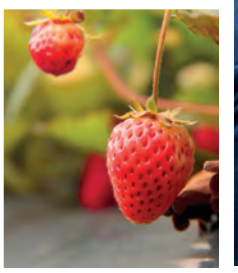
Capítulo **dos**.

UAF predial

















El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 ordena al Incora, o a la entidad que haga sus veces, la determinación de la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas. Sin embargo, el último inciso del referido artículo indica que, para efectos de la determinación del subsidio, la UAF se determinaría en el nivel predial. De lo dispuesto en este inciso se ha desarrollado el concepto de UAF predial, que ha tenido alcances distintos al del subsidio, como se ve a continuación.

2.1. La UAF predial en baldíos reservados de la nación

El quinto objetivo previsto por la Ley 160 de 1994, en su artículo primero, es el fomento de la adecuada explotación de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria y de las tierras ociosas o incultas, mediante programas que provean su distribución ordenada y utilización racional. Tal objetivo desarrolla el postulado constitucional relativo a la función social de la propiedad, analizado anteriormente.

El proceso administrativo agrario de extinción del derecho de dominio es uno de los principales instrumentos a través de los cuales se hace efectiva la función social de la propiedad y se procura la adecuada explotación de las tierras aptas para fines agropecuarios. Se encuen-

tra consagrado en la Ley 160 de 1994 y establece la extinción del dominio a favor de la nación de aquellos predios no explotados o explotados inadecuadamente por sus propietarios durante tres años continuos, o en aquellos casos en los que se la explotación se adelante con violación de normas sobre conservación y utilización racional de los recursos naturales (arts. 52 y 59).

El artículo 56 de la Ley 160 de 1994 dispone que las tierras que reviertan a la nación tras la declaratoria de la extinción de dominio y que sean aptas para la explotación económica ingresarán en calidad de baldíos reservados para ser adjudicados de conformidad con el reglamento que se expida. Señala que aquellos predios no aptos para los fines de la reforma agraria serán transferidos a los municipios en los que se encuentren o a otras entidades del Estado que los requieran.

La reglamentación mencionada en el artículo 56 para la adjudicación de baldíos reservados de la nación, revertidos en virtud del proceso de extinción del derecho de dominio, está contenida en el Acuerdo 203 de 2009, que se ocupa de la UAF predial y derogó expresamente el Acuerdo 037 de 2005. A continuación, la referencia a estos instrumentos.

2.1.1. Acuerdo 037 de 2005 del Incoder

Aunque se encuentra expresamente derogado por el Acuerdo 203 de 2009, algunos aspectos de su contenido se consideran relevantes para el objeto de este estudio. Mediante este, se reglamentó la adjudicación de predios revertidos al dominio de la nación, en virtud de la declaratoria administrativa de extinción del derecho de dominio.

En cuanto a la unidad agrícola familiar predial, el instrumento reproduce la definición de UAF contenida en la Ley 160 de 1994, adicionando que, para efectos de la adjudicación y la explotación de tierras baldías reservadas de la nación, se definiría el tamaño de la UAF a nivel predial.

El acuerdo se refiere a los requisitos para la adjudicación y a los sujetos priorizados para tal fin, y crea un comité para la selección de adjudicatarios, entre otras cuestiones. Se refiere además a un estudio de utilización que debía adelantar el Incoder, con el fin de:

- Determinar la situación, la calidad de tenencia y el grado de explotación del predio por parte de los ocupantes.
- Determinar el acaparamiento u ocupación indebida de los baldíos reservados.
- Verificar la aptitud del predio para garantizar el desarrollo de proyectos productivos y el mejoramiento de la calidad de vida de los potenciales adjudicatarios.
- Comprobar la aptitud del predio para el adelantamiento de programas de reforma agraria, o si, por carecer de la misma, debe ser transferido total o parcialmente a municipios u otras entidades de derecho público.

Define los proyectos productivos como aquellos planes de actividades ordenados sistemáticamente para ofrecer bienes y servicios, construidos de manera participativa con las comunidades y la institucionalidad pública y privada, tendientes a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales.

Para el cálculo de la unidad agrícola familiar predial, dispuso el siguiente procedimiento:

- Realizar una visita técnica al predio con el fin de identificar la superficie agropecuaria utilizable.
- Determinar concertadamente los sistemas productivos por implementar.
- Formular concertadamente el proyecto productivo por implementar, lo cual comprende la elaboración de flujo de caja para el desarrollo del proyecto productivo y la determinación de ingresos netos para el mismo periodo. En esta etapa, además, se deben dividir los ingresos netos totales entre el número de años, con el fin de obtener el ingreso anual esperado. Posteriormente se divide tal ingreso anual entre 3 s. m. m. l. v., con el fin de obtener el número de familias que tienen cabida en el predio, para finalmente dividir el área del predio entre el número de familias y obtener como resultado el número de hectáreas correspondientes a cada familia.

Si bien este acuerdo se encuentra expresamente derogado, resultaba oportuno estudiar la metodología de determinación de la UAF predial, así como algunas de las definiciones y conceptos mencionados anteriormente, con el fin de comprender el alcance de este tipo de UAF.

2.1.2. Acuerdo 203 de 2009 del Incoder

El Acuerdo 203 de 2009 describe el procedimiento para la adjudicación de bienes baldíos reservados de la nación resultantes de los procesos administrativos

de extinción del dominio y reglamenta lo establecido por el artículo 56 de la Ley 160 de 1994.

En la parte considerativa del acto administrativo, se destaca la afirmación según la cual los baldíos que revierten a la nación en virtud de la extinción administrativa del dominio por el incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad no son susceptibles de libre ocupación, sino que tienen el carácter de baldíos reservados.

Si bien es cierto que tales bienes tienen el carácter de baldíos reservados, es preciso aclarar que ningún bien baldío es susceptible de libre ocupación. La legislación agraria ha previsto que los baldíos sean ocupados, por regla general, por sujetos de reforma agraria para efectos de ser adjudicados, y así se dé cumplimiento al mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores rurales. En los casos en que existen excepciones a tal tipo de ocupación para que sea realizada por otro tipo de sujetos o actores, las mismas se dan en virtud de la ley, sin que exista en el ordenamiento jurídico colombiano la posibilidad de ocupar libremente los baldíos nacionales.

El acuerdo se ocupa de reglamentar lo relacionado con los criterios para la selección de beneficiarios de tierras extinguidas y con la determinación de la extensión de la unidad agrícola familiar predial adjudicable.

En cuanto a la selección de beneficiarios de la adjudicación, indica que se prioriza a quienes venían explotando y ejerciendo posesión respecto del predio, siempre que cumplan los requisitos para ser adjudicatarios de baldíos y devuelvan los terrenos que ocupen por encima de la extensión de la UAF predial que se determine, si hubiere lugar. En segundo orden de prelación se encuentran las personas desplazadas por la violencia que se inscriban en programas de retorno o reubicación hacia el municipio del predio extinguido. En tercer renglón, y cuando existan unidades agrícolas familiares disponibles, se atenderán las solicitudes de campesinos de la región.

Lo dispuesto en el aparte antes mencionado encuentra explicación en la realidad de la ocupación de los bienes cuyo dominio se extingue. Generalmente la noticia de la inexplotación o de la inadecuada explotación es conocida por la autoridad administrativa, tras la información suministrada por las comunidades que ocupan los predios, quienes pretenden la adjudicación de los mismos.

Por lo anterior, resulta adecuada la prelación realizada por el acuerdo en cuanto a la selección de los posibles adjudicatarios, ya que reconoce la realidad territorial y privilegia a las comunidades ocupantes que cumplan los requisitos señalados por la ley, a las víctimas del conflicto y a campesinos sin tierra de la región.

En cuanto a las razones que motivaron la necesidad de implementar la UAF predial en este tipo de bienes, se considera que una de gran trascendencia se relaciona con la ocupación de los mismos, que generalmente se da por comunidades, quienes por su misma dinámica social lo van parcelando para que las familias que la componen tengan un espacio para el desarrollo de su proyecto de vida. Si en estos casos se optara por aplicar la UAF determinada por zonas relativamente homogéneas, seguramente muchas de estas familias no podrían ser adjudicatarias y se afectarían dinámicas humanas, sociales y económicas de estas comunidades.

Señaló entonces el acuerdo que en los terrenos extinguidos se establecería en el nivel predial la extensión de la unidad agrícola familiar adjudicable y la cabida familiar del respectivo predio, conforme criterios de los acuerdos 192 y 202 de 2009, garantizando que el proyecto productivo por desarrollar le reporte a la familia ingresos mínimos de 2 y máximos de 2,5 s. m. m. l. v.

Al abordar el procedimiento para la adjudicación, el acuerdo señala que, una vez verificada la propiedad del predio en cabeza de la nación y conformado un expediente para la definición de la vocación y destinación de las tierras extinguidas, la dirección territorial respectiva realizará un estudio técnico a los predios extinguidos con el fin de determinar si es legal y técnicamente viable desarrollar proyectos productivos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los potenciales adjudicatarios.

El mencionado estudio debe además contener el cálculo de la unidad agrícola familiar, la cabida familiar y el número de UAF que se pueden conformar con el respectivo predio. La determinación de esta UAF se realiza en el nivel predial, conforme lo establecido por la Ley 160 de 1994, aplicando los criterios establecidos por el Decreto 2000 de 2009 y en los acuerdos 192 y 202 de 2009, reportando los ingresos familiares antes mencionados. Las UAF determinadas se aplican para la adjudicación de baldíos o contratos para explotación de baldíos regulados por el acuerdo.

El Acuerdo 203 de 209 señala que la UAF por calcular debe ser a nivel predial, para lo cual remite a la aplicación de los criterios metodológicos del Acuerdo 192 de 2009,

que tiene la metodología para estimar la cabida familiar y la UAF a nivel predial. También remite a los criterios metodológicos del Acuerdo 202 de 2009, que establece la metodología para zonas relativamente homogéneas.

Al plantear el Acuerdo 203 de 2009 que el cálculo de la UAF se realice con las dos metodologías mencionadas, aparece un direccionamiento confuso, debido a que la metodología de la UAF predial se orienta para que se realice directamente en campo a una escala predial, mientras que la metodología del 202 de 2009 de la nación es a una escala 1:100.000.

En lo referente a los costos de producción para estimar la cabida familiar y la misma UAF, la metodología predial es de mayor precisión, ya que se practica directamente en los predios y con los futuros beneficiarios, y considera la información necesaria para establecer los costos de producción de las diferentes líneas productivas o sistemas de producción, lo que hace que el ejercicio sea muy enriquecedor porque se realiza a partir de las realidades propias de las familias y de sus territorios.

La metodología del Acuerdo 202 de 2009, por su parte y en razón a su envergadura, conlleva a que los costos de producción para estimar la UAF se generalicen para un conjunto de municipios, ya que no recoge las realidades territoriales, puesto que gran parte de la información que se emplea para organizar los costos de producción es tomada de fuentes secundarias

El parágrafo del artículo 3 dispone que en caso de que en la visita se determine que el predio no es susceptible de explotación agropecuaria y deba transferirse al municipio o a otra entidad del Estado, debe indicarse tal cuestión con aprobación de la Subgerencia de Tierras del Incoder (actual ANT), previo a la expedición de la resolución.

En cuanto a la adjudicación del bien, es pertinente referirse a varias precisiones que realiza el acuerdo según el sujeto adjudicatario. En caso de que se trate de ocupantes del predio que reúnan la totalidad de requisitos para tal fin, se realiza la adjudicación previo procedimiento. Si a estos ocupantes les falta completar el término de 5 años de ocupación previa, pueden solicitar la suscripción de contrato de asignación sobre tierras baldías por el tiempo que les falte para completar tal periodo, que una vez cumplido da lugar a la adjudicación.

En caso de que se trate de víctimas de la violencia o campesinos de la región que reúnan las condiciones de sujetos de reforma agraria y en particular del subsidio integral de tierras, se les otorga un contrato de asignación de explotación de baldíos por el término de 5 años para que adquieran el derecho de adjudicación. Los asignatarios del contrato quedan obligados a realizar la explotación conforme al proyecto productivo, a no traspasar la tenencia del predio sin autorización y a cumplir los demás requisitos para que resulte procedente la adjudicación.

Determinación de la UAF en el Acuerdo 203 de 2009: este acuerdo menciona que para estimar la UAF adjudicable de los terrenos extinguidos, los proyectos productivos para desarrollar sobre la respectiva UAF por cada familia deberán generar ingresos netos no menores a dos salarios ni superiores a 2,5 salarios mínimos legales vigentes. Asimismo, el artículo 4 trata de la formulación de los proyectos productivos que garanticen al menos la conformación de las UAF, para dotar a los actuales ocupantes.

Al respecto surgen las siguientes dudas que el Acuerdo 203 de 2009 no aclara. En primer término, el acuerdo reconoce que los terrenos de los procesos de extinción de dominio están ocupados en su gran mayoría. Tal ocupación implica entonces que las familias, por llevar varios años habitando un predio, han implementado diferentes actividades, bien sea agrícolas o pecuarias. En este sentido, el acuerdo no valora ni tiene en cuenta la posibilidad de los sistemas de producción ya desarrollados por las familias.

Al respecto, el acuerdo orienta la formulación de un proyecto productivo para estimar la UAF. El instrumento no aclara que tal formulación es un procedimiento técnico que sirve para la recolección de información que contribuye a estructurar una canasta de costos de producción por cada línea productiva que seleccione la comunidad. Es decir, la formulación no implica que después de obtener y tener una estructura de costos, la agencia promueva bajo algún programa, como el subsidio integral de tierras, la implementación de algún proyecto. Esto genera falsas expectativas frente a la posibilidad de un proyecto productivo.

Finalmente, en cuanto al cálculo de la UAF, se ha realizado en la práctica, en algunos procedimientos, lo siguiente:

- Un grupo de profesionales realiza la visita técnica al predio.
- Se realiza un recorrido para observar el uso actual y la aptitud de los suelos.
- Con las familias, se seleccionan los sistemas pro-

ductivos que se emplearán para estimar la UAF.

- Se estiman los costos de producción de cada sistema seleccionado.

Con los datos recolectados en campo se hace un informe técnico, en donde se anexa el cálculo de la UAF. Sin embargo, se aclara que para estimar la UAF final se tendrá como referencia o tope máximo al ocupante con número de hectáreas superior al resto de los demás ocupantes, siempre y cuando esté por debajo de la UAF de la zona relativamente homogénea.

El acuerdo 203 determina la siguiente fórmula para el cálculo de la UAF:

$$\text{UAF (ha)} = \frac{\text{IPM}}{\text{UNPM}}$$

Como se puede observar, la fórmula es similar a la que está en la metodología del acuerdo 202; las únicas diferencias están en el número mínimo de s. m. m. l. v. que las familias deben generar (2,5), y en que solo se calculó una sola extensión de UAF; en otras palabras, no hay que disminuir la utilidad en un 10 % para calcular la extensión máxima de la UAF.

En este sentido, en el momento de realizar la visita técnica se ha visto que la mayor parte de los ocupantes y sus familias han ocupado menos de la UAF. Por esta razón, el cálculo de la UAF se convierte en un procedimiento que no va más allá de estimar una extensión simbólica, como requisito procedimental para adelantar el proceso de adjudicación.

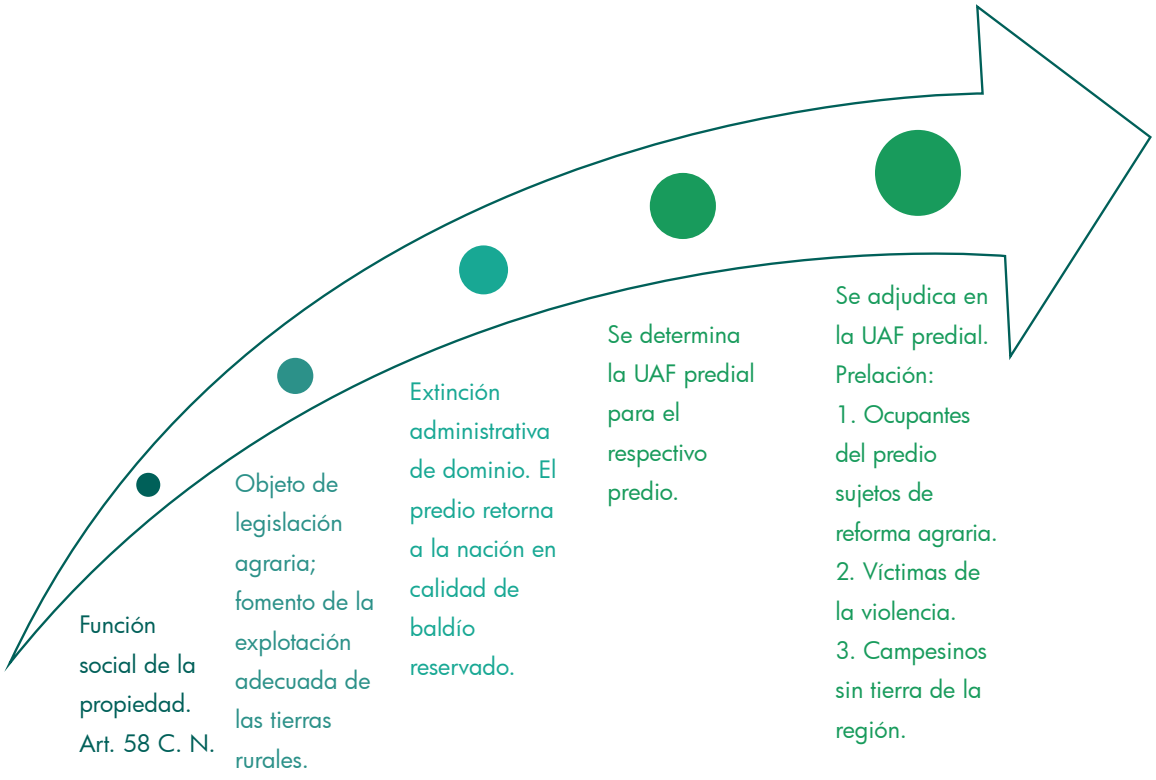


Gráfico 13. UAF predial en los baldíos reservados de la nación

2.2. La UAF predial en el subsidio integral de reforma agraria

El artículo 101 de la Ley 1753 de 2015 establece el subsidio integral de reforma agraria, con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras; señala que este subsidio puede cubrir hasta el 100 % del valor de la tierra y los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Indica que el subsidio equivale al valor de la unidad agrícola y se entrega por una sola vez a familias campesinas de escasos recursos, de acuerdo con los criterios de focalización, planificación y priorización que dispone el Gobierno nacional.

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 dispone la UAF predial para el otorgamiento del subsidio. Al analizar lo consagrado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, se comprenden las razones del legislador para establecer la UAF predial para este fin. Como se vio, el otorgamiento del subsidio se da por proyecto productivo, lo cual justifica la determinación a nivel predial, dadas las diversas particularidades de cada proyecto, que pueden incidir en la variación del área necesaria para el desarrollo del mismo y la satisfacción de las necesidades de la familia campesina.

2.2.1 Acuerdo 192 de 2009

Mediante este acuerdo, el consejo directivo del Incoder actualiza los criterios para el establecimiento de la extensión de la UAF para efectos del subsidio integral de tierras. En la parte considerativa del acto administrativo se hace alusión a la definición de unidad agrícola familiar consagrada en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 y a lo dispuesto por la Resolución 041 de 1996, que en su artículo 27 establece como excepción a la extensión de las UAF por zonas relativamente homogéneas en los procedimientos de negociación de tierras entre campesinos y propietarios, y en los de adquisición directa de predios rurales que adelante la autoridad agraria; la extensión se determina en el nivel predial, según el proyecto productivo.

En el artículo primero, señala que la extensión máxima para cada unidad agrícola familiar es la que se derive de la evaluación técnica y financiera del proyecto productivo formulado por los campesinos para acceder al subsidio. Dispone además que los ingresos de la UAF deben garantizar el repago de la financiación del proyecto y permitirle a cada familia remunerar su trabajo al generar entre 2 y 2,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes.



Gráfico 14. Extensión de la UAF en el Acuerdo 192 de 2009

Para el acceso al subsidio integral de tierras, los aspirantes deben pasar por tres fases que serán descritas a continuación, enfatizando en aspectos metodológicos y técnicos relacionados con la unidad agrícola familiar:

- **FASE I:** presentación de aspirantes y de predios, con el fin de determinar las personas o grupos familiares que cumplen los requisitos exigidos para acceder al subsidio y los predios sin restricciones técnicas y jurídicas para ser adquiridos con el subsidio otorgado por la autoridad agraria.

  Dentro de los requisitos exigidos por el ente administrativo se encuentran:

  a. El predio debe encontrarse dentro de una zona apta para la producción agropecuaria, para lo cual es necesario anexar la certificación del uso del suelo según el POT, EOTB y EOT. Esto es de suma importancia porque, de entrada, los predios que se encuentren fueran de la categoría de suelo rural agropecuario no podrán acceder al subsidio.
  b. El aspirante debe anexar una certificación de la autoridad ambiental en donde conste que el predio por negociar no se encuentra dentro de las restricciones ambientales que limitarían su uso.
  c. En cuanto a la extensión del predio, es importante aclarar que el aspirante puede presentar un predio con determinada área; sin embargo, el área final del predio depende del proyecto productivo base para el cálculo de la UAF.
  d. El 80 % de la superficie total del predio debe ser apta para la implementación del proyecto productivo; es decir, debe tener una vocación agropecuaria que permita aprovechar al máximo el área del predio. El restante 20 % se puede distribuir en áreas como la casa, caminos, áreas de bosque o espejos de agua, entre otros.
  e. La disponibilidad de agua con la que pueda contar un predio puede incidir considerable-

mente en el éxito de un proyecto productivo y en especial, en términos de rendimientos por hectárea.

Teniendo en cuenta lo anterior, el predio que se presente debe demostrar que el acceso al agua para los proyectos productivos se encuentra dentro de las siguientes posibilidades:

- Predios con agua suficiente y permanente, bien sea natural o artificial.
- Si los predios no cuentan con disponibilidad de agua, considerar si en los planes de desarrollo municipales, departamentales o nacionales está proyectado construir distritos de riegos que beneficien el predio postulado.
- Si no se pueden demostrar las anteriores opciones, se contempla la posibilidad de que en el predio se puedan construir reservorios artificiales.

f. Para la implementación y desarrollo de los proyectos productivos, las características de los suelos son de suma importancia, ya que, según sus características edafoclimáticas, se establecen sistemas productivos acordes con su capacidad para drenar el agua de exceso cuando se presenten lluvias e inundaciones, con la capacidad para permitir el crecimiento de las raíces de las plantas, para suministrar nutrientes y con la facilidad para las labores de preparación y adecuación del suelo, así como de su topografía, que permita la utilización de tecnología adecuada, como el uso de maquinaria.

Tales características de los suelos constituyen su grado de aptitud, que se mide por clases agrológicas. En Colombia, esta clasificación de suelos va desde la más apta (clase agrológica I, la mejor) hasta la menos apta (clase VIII, la menos recomendada para la implementación de proyectos productivos).

En este sentido, un predio que se encuentre en la fase I debe contar con las características mínimas de calidad de suelos: el área del predio no puede tener en más del 10 % de sus suelos en clase agrológica V (cuyos limitantes para la producción agropecuaria se presentan por limitaciones en la profundidad radicular, abundante pedregosidad y permanencia entre seis y ocho meses de inundación); asimismo, el predio no debe contar con más del 20 % del área en clases agrológicas VII y VIII.

- **Fase II:** los aspirantes que cumplan con los requisitos técnicos entran en la fase II, en donde se realiza una visita técnica al predio, se hace el avalúo comercial, se elabora el proyecto productivo, se realiza el plano topográfico y se califica.

Para tales fines, la entidad encargada realiza una visita técnica al predio para verificar la información suministrada por el aspirante: ubicación, extensión, clases agrológicas, disponibilidad de agua, así como la propuesta del proyecto productivo por implementar.

De la visita técnica y de los predios que se consideren aptos surge un concepto técnico integral. Con este, se seleccionan los postulados que deben entregar el proyecto productivo (acompañado en su elaboración por la entidad), el avalúo comercial y el plano topográfico (aportado por la entidad encargada de entregar el subsidio).

El proyecto productivo deber ser viable en aspectos productivos, financieros, ambientales, sociales y económicos. En la elegibilidad del proyecto, además de ser viable, se considerará el apoyo de alguna entidad pública o privada, encargada de asesorar a los beneficiarios del subsidio y prestación del servicio de asistencia técnica.

El proyecto productivo, compuesto por una o varias líneas productivas, debe estimar los costos de producción para cada línea. En este sentido, si es una línea de producción agrícola, los costos de producción deberán contemplar varias fases de un proceso productivo, como:

- El establecimiento en donde se realizan actividades como la preparación del terreno, el trazado, el ahoyado, el abonamiento y la siembra.
- El sostenimiento, actividades necesarias para que el sistema de producción llegue hasta su etapa final, en las que se contemplan actividades como los controles fitosanitarios de enfermedades e insectos, los deshierbes, etc.
- La cosecha, actividades de recolección, selección, pesado y empacado de la producción final.
- Transporte y comercialización: traslado desde la finca hasta el lugar en donde se entregará la producción.

Las anteriores actividades inciden severamente en el costo final de la producción, ya que cuanto más se invierta en un sistema de producción, menores serán sus ganancias. Este aspecto incide directamente en el tamaño de la UAF. Por eso, una mejora tecnológica puede incrementar los costos de producción; sin embargo, una adecuada tecnología genera más rendimientos en cualquier sistema de producción, lo cual significa mayores utilidades o ganancias.

Los costos de producción de cada línea productiva se realizan con información del área de influencia del predio. Para cada una de las etapas mencionadas en un sistema de producción se requieren determinados insumos (que se consiguen comercialmente en kilos, litros, bultos, toneladas), maquinaria (se accede a esta tecnología por medio de un alquiler, en el caso de que se requiera de tractor para las labores de preparación de suelo o para sacar la cosecha del predio cuando se presenten dificultades por mal estado de las vías internas del predio que no permiten la entrada de camiones directamente), empaques (costales, lonas, guacales, canastillas), mano de obra (para preparación de terreno, siembra, mantenimientos, cosecha) y servicios de transporte (que se paga por bulto, canastilla o se paga un flete general).

Para calcular esta UAF hay que tener en cuenta lo relacionado con los costos financieros del proyecto productivo, y estimar los ingresos y márgenes brutos de cada línea productiva. A partir de lo mencionado, se tiene una fórmula que permite determinar los salarios mínimos mensuales generados por el proyecto productivo:

$$\text{s. m. m. l. v. g. p. p.} = \frac{\text{INPM del proyecto}}{\text{s. m. m. l. v.}}$$

Donde:

***s. m. m. l. v. g. p. p.*:** salarios mínimos mensuales legales vigentes generados por el proyecto propuesto.

***INPM*:** ingreso neto promedio mensual del proyecto.

***s. m. m. l. v.*:** salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Luego se determinan los salarios generados por familia, determinados por la siguiente fórmula:

$$\text{s. m. m. l. v. por familia} = \frac{\text{s. m. m. l. v. g. p. p.}}{\text{FAPP}}$$

$$2 \leq \text{s. m. m. l. v. por familia} \leq 2{,}5$$

Donde:

***FAPP*:** número de familias aspirantes del proyecto producido

***s. m. m. l. v. g. p. p.*:** salarios mínimos mensuales legales vigentes generados por el proyecto propuesto.

Como propuesta para mejorar, estos salarios por familia no tienen que estar siempre en el rango de 2 a 2,5 s. m. m. l. v., sino que este debe ser el rango mínimo que se tiene que garantizar, es decir que estos salarios constituyen un componente variable en la fórmula, teniendo en cuenta el proyecto que se quiera ejecutar, así como el territorio donde se encuentra, los costos de los insumos, el área del predio y otras variables de mercado que se pueden proponer y explican de una forma significativa la situación del territorio; lo mencionado es similar a la propuesta del número de salarios mínimos mensuales que en realidad necesitan los campesinos para garantizar su sustento y las utilidades, realizada para mejorar la fórmula del cálculo de la UAF del Acuerdo 202 de 2009. Esto último permite garantizar de una forma más exacta el número mínimo de salarios con los cuales verdaderamente una familia puede remunerar su trabajo.

Finalmente se determina la UAF del proyecto productivo con la siguiente fórmula:

$$\text{UAF(ha)} = \left[\frac{\text{Área del predio (ha)}}{\text{FAPP}}\right]$$

Donde:

***UAF*:** unidad agrícola familiar

***FAPP*:** número de familias aspirantes del proyecto producido

$$\text{UAF(ha)} = \left[\frac{\text{Área del predio (ha)}}{\text{FAPP}}\right]$$

2.2.2. Resoluciones 1132 y 1133 de 2013 del Incoder

Mediante estos actos administrativos, la Gerencia General del Incoder fijó los patrones constitutivos de unidad agrícola familiar en el nivel predial para los fines propios de la convocatoria de incentivo de asistencia técnica rural, considerando que es necesario diferenciar los pequeños y medianos productores de los lati-

fundistas, con el fin de evitar que estos últimos se beneficien de aquel.

En la parte considerativa de los actos administrativos en mención se hace alusión al concepto de unidad agrícola familiar definido por el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 y en especial al de UAF predial consagrado en el último inciso de la disposición en cita. Se indica que el incentivo de asistencia técnica constituye un aporte estatal no reembolsable, compatible con el concepto de subsidio vinculado al concepto de UAF predial del artículo 38 antes mencionado.

Las resoluciones analizadas en este acápite reglamentaron en parte lo establecido por la Ley 607 de 2000, que tiene por objeto garantizar la asistencia técnica directa rural agropecuaria, medioambiental, en temas de aguas y pesqueros, ordenando la prestación de servicios de asistencia técnica rural por parte de los entes municipales con el acompañamiento, orientación y seguimiento de entidades del nivel departamental y nacional (art. 1).

La asistencia técnica rural está definida por el artículo 2 de la ley en mención, que señala que es un servicio público obligatorio y subsidiado con relación a pequeños y medianos productores rurales, cuya prestación está a cargo de los municipios en coordinación con los departamentos y entidades de nivel nacional, en particular el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Tal servicio público de asistencia técnica directa rural comprende la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros: asesoría en temas de aptitud de suelos, en la selección de la actividad por desarrollar, en la planificación de las explotaciones, uso de tecnología, financiamiento y mercadeo, entre otras cuestiones (art. 3).

El mismo artículo 3 define los pequeños productores rurales como aquellos propietarios, poseedores o tenedores de predios rurales que, directamente o con el concurso de sus familias, explotan un predio rural que no supera el área y los ingresos de dos unidades agrícolas familiares, siempre que de su actividad deriven por lo menos el 70 % de sus ingresos. En cuanto a los pescadores artesanales, consagra que serán beneficiarios de la asistencia técnica aquellos cuya embarcación sea de menos de 5 toneladas de registro, no posea equipo de ubicación y tenga unas dimensiones máximas de 3 metros de manga y 15 metros de eslora.

Define además los medianos productores como aquellos poseedores o tenedores que, a cualquier título, explotan un predio rural que supere área y los ingresos de entre 2 y 5 unidades agrícolas familiares, que no superen en ingresos los 10 salarios mínimos mensuales vigentes.

Visto lo anterior, es preciso ocuparse de la determinación de la UAF predial para los fines del incentivo mencionado, realizado por la resolución objeto de estudio. De entrada, se afirma que la metodología adoptada por los actos administrativos resulta confusa, pues mezcla elementos de la UAF definida por el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, la UAF predial y la UAF promedio municipal de la Ley 505 de 1999.

Justifica la determinación de la UAF de la siguiente manera:

1. Se refiere a la desactualización de extensiones máximas y mínimas de la UAF en 15 departamentos, cuestión que obligó al Incoder a determinar la UAF mínima ponderada en tales departamentos.
2. Señala que para la determinación de la UAF mínima ponderada se considera la unidad agrícola familiar promedio municipal empleada por el DANE para la estratificación socioeconómica de fincas y viviendas en área rural determinada por el DNP.
3. Justifica la aplicación de la UAF promedio municipal afirmando que a través de esta se obtienen UAF equivalentes zonales para el predio, que constituyen el indicador más robusto, consistente y transparente del nivel de pobreza o riqueza del predio, más allá de la productividad estrictamente agropecuaria.
4. Finalmente, plantea seis escenarios en los que aplica fórmulas para la determinación de la UAF, mezclando aspectos de la UAF prevista en la Ley 160 de 1994 y la UAF promedio municipal de la Ley 505 de 1999.

En estos actos administrativos se evidencia la confusión existente en cuanto al alcance que debe darse a la UAF. Se mezclan elementos de la UAF de reforma agraria, de la predial y de la promedio municipal, y se olvidan los fines y objetos de cada una de estas figuras. El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 dispone que la UAF predial se establece para la determinación del subsidio, siendo este su alcance, por lo que no se comparte el ejercicio realizado en el acto administrativo que se analiza, en el que se añadieron elementos de la UAF promedio municipal, que tiene finalidades distintas a las de la ley de reforma agraria.

Capítulo **tres**.

UAF promedio municipal

















Las leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 imponían la estratificación a nivel municipal para diversos fines. La 142, con fines de prestación de servicios públicos domiciliarios. La 177, referida a aspectos relacionados con el régimen municipal; mediante la Ley 188 de 1995, se adopta el Plan Nacional de Desarrollo denominado el Salto Social, y a través de la ley 383 del mismo año se tomaban medidas relacionadas con miras a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando.

Con la Ley 505 de 1999 se fijan los términos y las competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se referían las leyes antes mencionadas, cuyos objetos son diversos y coinciden en la competencia de municipios y distritos para la realización de la mencionada estratificación.

Así, entonces, se encomienda a los municipios y distritos la estratificación de los centros poblados y de las fincas y viviendas dispersas en las zonas rurales. Se les otorga un plazo máximo de 6 meses a partir de la expedición de la ley para realizar y adoptar estratificación de centros poblados, así como para aplicar tales estratificaciones al cobro de servicios públicos a partir de la entrada en vigencia de la ley (art. 1).



En cuanto al plazo máximo para realizar y adoptar la estratificación de fincas y viviendas en zonas rurales del municipio, siempre que cuenten con formación catastral posterior a 1989, la ley 505 (art. 2) dispone 12 meses contados a partir de la vigencia de la misma, mientras que para la aplicación de tal estratificación a cobro de servicios públicos es de 18 meses, contados a partir de la vigencia de la ley. Para lo anterior, las entidades encargadas de la administración del catastro deben informar las zonas geoeconómicas que corresponde a cada municipio o distrito.

El artículo 4 de la ley en cita dispone además que los municipios cuentan con 4 meses para reportar al Departamento Nacional de Planeación la UAF promedio municipal calculada por la Umata con la metodología del Sintap (Sistema de Transferencia de Tecnología Agropecuaria del Ministerio de Agricultura). Consagra además que, si el municipio o distrito no cumple con este plazo, el DNP mantiene la UAF promedio municipal empleada para el censo de minifundios, e indica que la revisión general de la estratificación rural se realiza con la metodología de cálculo de la UAF que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tenga vigente.

La ley 505 (art. 4) se aproxima al concepto de UAF señalando que por esta se entenderá el fundo de explotación agrícola, pecuaria o forestal que dependa directamente de la fuerza de trabajo de la familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra contratada. Indica además que la extensión debe ser suficiente para que suministre anualmente a la familia, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a 1080 salarios legales mínimos diarios.

En cuanto al concepto de zona geoeconómica señala que es el…

> Área de superficie terrestre con características similares de valor económico, que se establecen a partir de puntos de investigación económica dentro de las zonas homogéneas físicas, las cuales a su vez se obtienen con fundamento en las condiciones agrológicas, topográficas y climatológicas de los suelos, y en su capacidad y limitaciones de uso y manejo. Estas zonas las establecen el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los Catastros de Antioquia, Medellín, Cali y Santa Fe de Bogotá, en el ámbito de su jurisdicción.

La finalidad de la estratificación y la UAF promedio municipal es exclusiva para el cobro de servicios públicos domiciliarios, según lo enunciado en los artículos 13 a 16 de la ley objeto de estudio. El artículo 13 se refiere a la obligación de los alcaldes de enviar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios los decretos de adopción de las estratificaciones, y la documentación enviada a esta entidad solo puede ser empleada para fines relacionados con la estratificación.

El artículo 14 dispone que las estratificaciones rurales realizadas por municipios y distritos deben volver a realizarse en 2001 y 2004 con la metodología diseñada por el DNP; dichas revisiones consideran el método de cálculo de la UAF que a la fecha tenga vigente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Finalmente, reitera que las estratificaciones de las que trata la ley solo pueden emplearse para efectos de cobro de servicios públicos domiciliarios, y excluye a los resguardos, reservas y parcialidades indígenas de tal estratificación, dado el régimen especial que los ampara.

Teniendo en cuenta lo analizado, el objeto de la estratificación contenida en la Ley 505 de 1999 es el cobro de servicios públicos domiciliarios, y la UAF promedio municipal es un instrumento que contribuye a la realización de tal cometido, a pesar de que en el concepto que de esta se realiza se incorporen elementos propios de la UAF prevista en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

Siendo tan claro el objeto de la Ley 505 de 1999 y tan lejano a los objetivos de la ley de reforma agraria, no se comprende cómo la UAF promedio municipal ha sido incorporada a instrumentos normativos agrarios tales como las resoluciones 1132 y 1133 de 2013.

Un esquema que permite entender la UAF promedio municipal y los objetivos de la Ley 505 de 1999 puede ilustrarse de la siguiente manera:

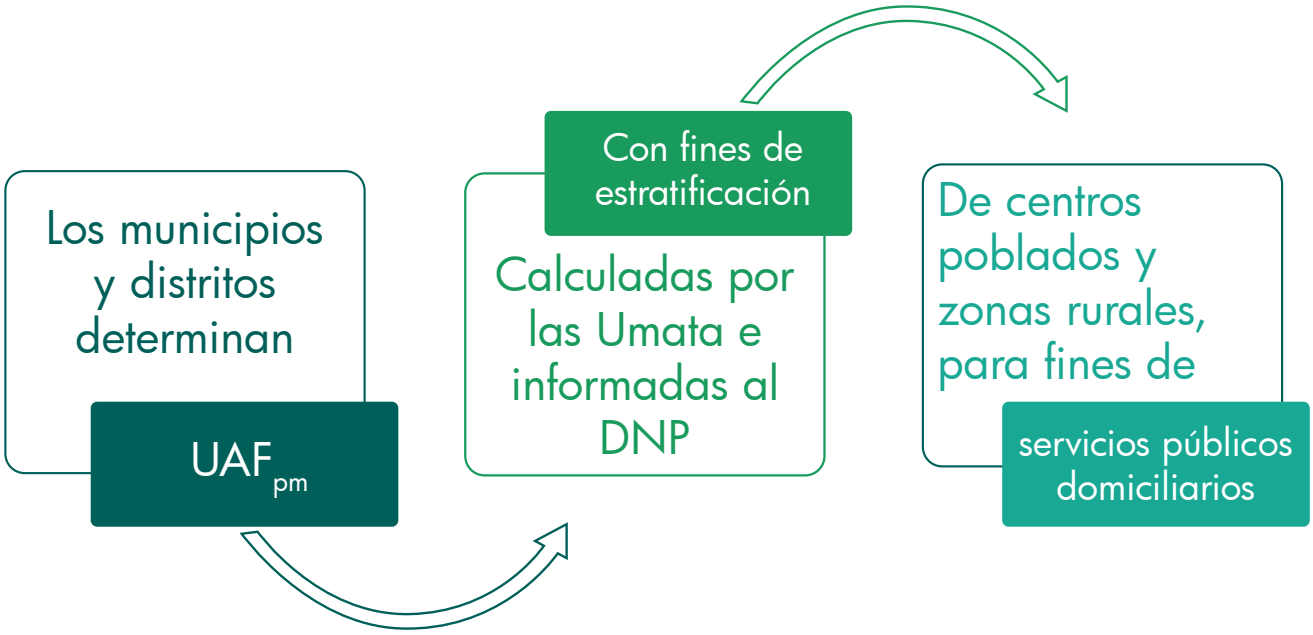


Gráfico 15. UAF promedio municipal

3.1 Cálculo de la UAF promedio municipal

La UAF_{pm} se calcula a partir de la información recolectada por los municipios. La Ley 505 de 1999 establece que el cálculo se debe hacer en las zonas homogéneas geoeconómicas (ZHG) que han establecido las autoridades catastrales para cada municipio, que para este caso son el IGAC y los Catastros de Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá, en el ámbito de su jurisdicción. El objetivo de esta metodología es calcular una UAF promedio municipal (UAF_{pm}) para estratificar las zonas rurales, a través de la capacidad productiva promedio de los predios.

La razón para utilizar las ZHG es que estas zonas son áreas de superficie terrestre con características similares de valor económico, establecidas a partir de puntos de investigación económica dentro de las zonas homogéneas físicas, las cuales a su vez se obtienen con fundamento en las condiciones agrológicas, topográficas y climatológicas de los suelos, y en su capacidad y limitaciones de uso y manejo. Estas características inciden en la valoración predial de la tierra, pues relacionan la capacidad productiva, el transporte, la dotación de servicios públicos y el equipamiento veredal, entre otros (DNP, 2000).

Estas zonas serían similares a las zonas relativamente homogéneas del Acuerdo 202 de 2009 para la reformulación de la UAF; su diferencia radica en la forma y criterios metodológicos para su diseño. Según la metodología, solo se deben determinar dos (2) zonas homogéneas geoeconómicas (ZHG) por municipio, las cuales a su vez están divididas en subzonas homogéneas físicas (SZHF), dentro las cuales existe una unidad productiva representativa, la finca tipo, una unidad productiva real que se utiliza para representar el sistema de producción predominante en una SZHF.

El cálculo de la UAF promedio municipal se obtiene calculando la UAF de cada SZHF, para lo cual se estiman los costos de producción de los sistemas productivos que representan en más de un 65 % las unidades productivas. El tamaño de la UAF se calcula teniendo en cuenta solo el área productiva de la finca: área para los cultivos comerciales y para cultivos de pancoger, en pastos naturales, en pastos mejorados, en plantaciones forestales, estanques piscícolas y zoocriaderos, construcciones agrícolas (establos, galpones, bodegas), y construcciones para vivienda. No se tienen en cuenta las áreas de la finca sin explotar, como bosques y rastrojos.

Cuando la SZHF tiene más de una finca tipo, se estiman los costos de producción para cada una de estas, lo que arroja una UAF por finca; finalmente, de la sumatoria se obtiene un promedio de UAF por cada SZHF.

Una SZHF puede tener varios sistemas de producción representativos, que serían las fincas tipo; es necesario estimar los costos de producción para cada una y por ende se obtendrán varias UAF. Finalmente, de la sumatoria se obtiene un promedio de UAF por cada SZHF.

En cuanto a los jornales, la metodología permite diferenciar del total cuántos corresponden a la mano

de obra familiar y cuáles son pagos; en la fórmula de cálculo, esta mano de obra familiar se resta para obtener la UAF de la finca tipo. El cálculo de esta primera UAF permite conocer, por sistema de producción, la cantidad de jornales que una familia invierte para la implementación y sostenimiento de una finca, lo cual permitiría saber la relación del área con la mano de obra familiar.

La metodología plantea que la UAF promedio municipal es la media de la sumatoria de las dos ZHG, que a su vez están compuestas por varias SZHF. Sin embargo, la metodología no explica las razones para estimar la UAF_{pm} tomando como referencia dos ZHG.

Hay que calcular la UAF_{pm} teniendo en cuenta el valor promedio catastral de la hectárea por municipio y el valor promedio de la ZHG. Los resultados de la UAF_{pm} indican la extensión del predio rural y tienen la ventaja de que estos cálculos se construyeron con base en información georreferenciada, lo cual a su vez «podría alimentar un sistema de información geográfico el cual permitiría ubicar cartográficamente los componentes de la producción involucrados en su cálculo» [sic].

La fórmula utilizada para el cálculo de la UAF_{pm} es la siguiente:

$$UAF_{pm}(ha) = UAFZHG_a \frac{(UAFZHG_a - UAFZHG_b) \times (VZHG_a - VPM)}{(VZHG_a - VZHG_b)}$$

Donde:

UAF_{pm}: UAF promedio municipal.

UAFZHG: UAF promedio de la ZHG que se está calculando (ver fórmula complementaria).

A 01, 02, 03: área de las subzonas homogéneas físicas (ver fórmula complementaria).

VZH: valor catastral de la hectárea de las ZHG reportadas por la autoridad catastral.

VPM: valor promedio de la hectárea por municipio.

3.2 La UAF promedio municipal en las obras de adecuación de tierras

El numeral 27 del artículo 4 del Decreto 3759 de 2009 otorgó a la autoridad administrativa agraria (actual Agencia Nacional de Tierras) la función de establecer el valor de las inversiones públicas en la construcción, rehabilitación y ampliación de los distritos de adecuación de tierras y de indicar las cuotas de recuperación de las mencionadas inversiones a cargo de los beneficiarios.

En el mismo sentido, el artículo 24 de la Ley 41 de 1993 dispuso que las entidades ejecutoras de un distrito de adecuación de tierras, o su rehabilitación, ampliación o complementación, tienen derecho a que se les reintegren total o parcialmente las inversiones realizadas, según las actas de compromiso con la asociación de usuarios; para procurar tal logro, podrían adelantar acciones judiciales y extrajudiciales a las que hubiera lugar.

En este punto es preciso señalar que cada inmueble beneficiado por la obra es responsable de una cuota parte de las inversiones realizadas, en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan según el origen de las obras.

Mediante el Acuerdo 191 de 2009, la junta directiva del Incoder establece la metodología para determinar el valor de las inversiones que debe reintegrar el inmueble ubicado en área de influencia del distrito de adecuación de tierras respecto de los recursos públicos invertidos por el Incoder en su construcción, rehabilitación, ampliación o complementación.

El artículo 2 del mencionado acuerdo define la naturaleza de los distritos así:

- Distritos de riego y drenaje: aquellos cuyo componente principal es la dotación del riego, y cuyo componente de drenaje es un complemento del sistema de riego.
- Distritos de riego, drenaje y control de inundaciones: comprenden además un componente de control o protección contra inundaciones en el área del proyecto.
- Distritos de drenaje: destinados exclusivamente al drenaje de aguas.
- Distritos de drenaje y protección de inundaciones: incluyen obras de drenaje y protección de inundaciones.

El mencionado acuerdo consagra que, para el establecimiento de la cuota parte a cargo de cada inmueble de los beneficiarios de los distritos de adecuación de tierras, deben clasificarse por estratos, adoptando para

tal fin la UAF_{pm} en las zonas homogéneas promedio del municipio o distrito.

Además, clasifica los beneficiarios, para efectos del cálculo de la cuota con que deben contribuir a la recuperación de las inversiones públicas. Considera que es pequeño productor aquel que posee una extensión que no supere el tamaño de dos UAF, que el mediano productor posee una extensión de entre 2 y 5 UAF y que el gran productor posee extensiones de más de 5 UAF.

Para los efectos mencionados en el acuerdo, se opta por la UAF_{pm} debido a que se requiere la estratificación de los beneficiarios de las obras de adecuación, con el fin de determinar la cuota parte a cargo de cada inmueble, finalidad compatible con el mencionado instrumento.

3.3 Principales diferencias entre la UAF reforma agraria, la UAF predial y la UAF_{pm}

En cuanto a la determinación de la zonificación y a las finalidades, pueden observarse algunas diferencias fundamentales entre la UAF del artículo 38 de la ley 160 o UAF de reforma agraria, la UAF predial y la UAF_{pm}. En el siguiente gráfico, se presentan algunos de los aspectos más importantes de estas metodologías.

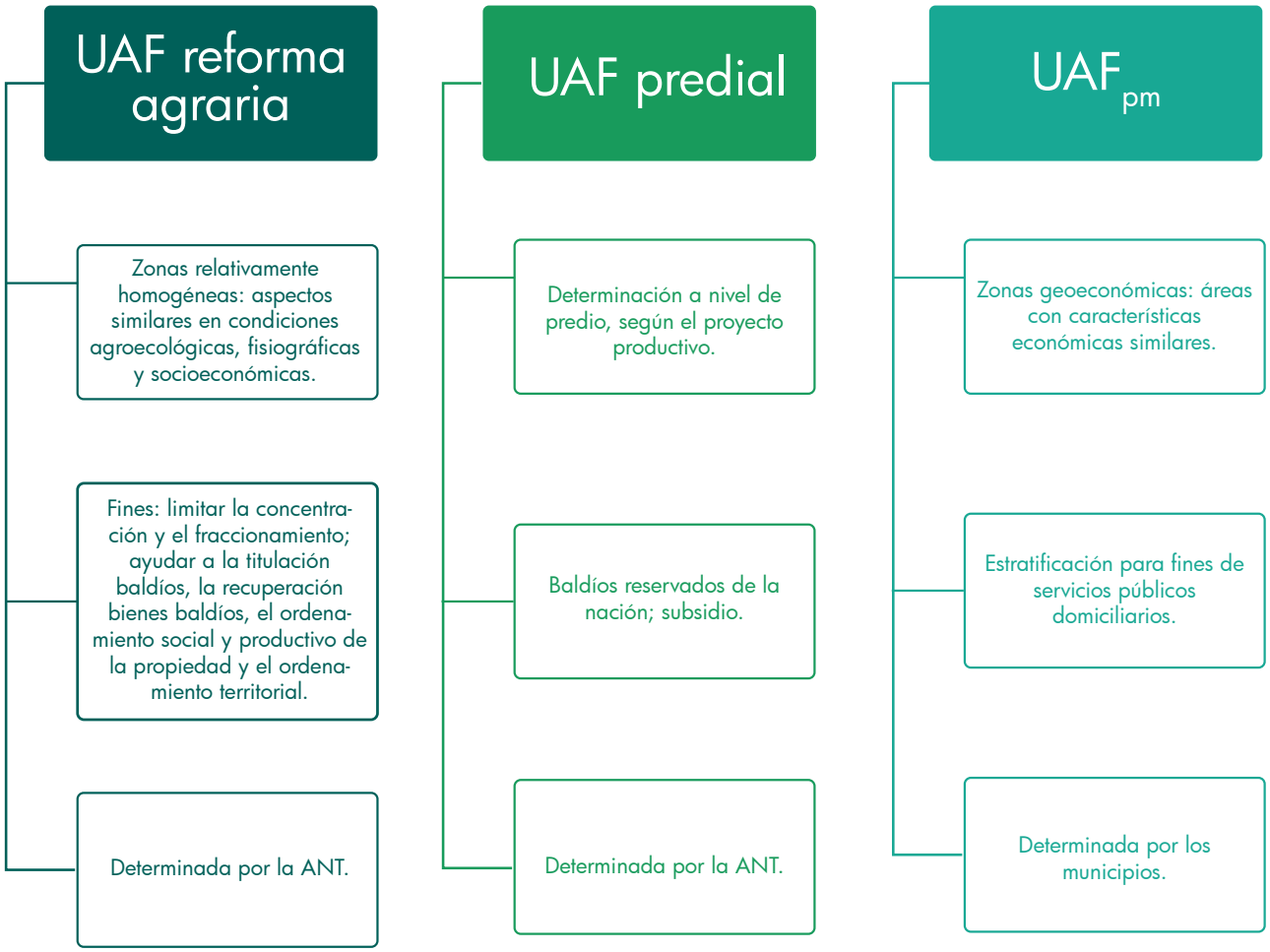


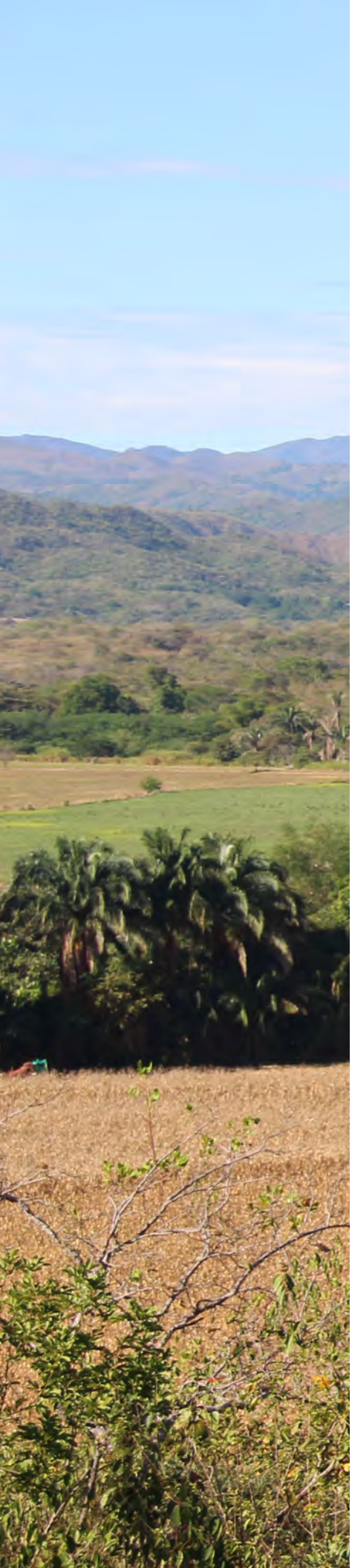
Gráfico 16. Principales diferencias entre la UAF de la reforma agraria, la UAF predial y UAF_{pm}

En un sentido más crítico, en el siguiente gráfico, a manera de resumen, se extienden las diferencias entre la Ley 505 de 1999 y el Acuerdo 202 de 2009:

Cuadro 5. Principales diferencias entre el Acuerdo 202 de 2009 y la Ley 505 de 1999

COMPARATIVO ENTRE EL ACUERDO 202 DE 2009 Y LA LEY 505 DE 1999	
ACUERDO 202 DE 2009	**LEY 505 DE 1999**
Metodología para dimensionar el tamaño de la UAF; enfoque amplio y dinámico, porque además de ser un instrumento para la titulación de tierras baldías por parte del Incoder, se convierte en un referente para ordenar el territorio y orientar estrategias de desarrollo regional.	El objetivo de la metodología de la ley 505 es calcular una UAF promedio municipal (UAF_{pm}) para estratificar las zonas rurales, a través de la capacidad productiva promedio de los predios.
Algunas comparaciones entre las metodologías del acuerdo 202 y la ley 505	
1. Para realizar el cálculo de la UAF, la metodología del acuerdo plantea como primer paso la zonificación del territorio, la cual consiste en identificar las zonas biofísicas homogéneas (ZBH). El siguiente paso es determinar las zonas competitivamente homogéneas y luego determinar las zonas relativamente homogéneas (ZRH), las cuales agrupan a los municipios según sus características biofísicas y competitivas.	1. Según la metodología planteada por la ley 505, solo se deben determinar dos (2) zonas homogéneas geoeconómicas por municipio, las cuales a su vez están dividida en subzonas homogéneas físicas. Dentro de estas SZHF va a existir una unidad productiva representativa, llamada finca tipo.
2. El Acuerdo 202 plantea que una vez delimitadas las ZRH, hay que identificar las áreas no adjudicables, es decir, las áreas que estén respaldadas por un marco normativo vigente.	2. La metodología de la ley 505 no plantea la determinación de las áreas no adjudicables dentro de las ZHG, ni su posterior análisis biofísico y socioeconómico.
3. El siguiente paso de la metodología es determinar la capacidad productiva del suelo en las áreas adjudicables, a partir de una evaluación de tierras. El resultado de este análisis permite identificar los renglones productivos, las restricciones relacionadas con la calidad de los suelos y la presencia de fenómenos naturales que representen amenaza para la vida del hombre o sus actividades en un determinado territorio. Esta metodología presenta un amplio análisis en materia de capacidad del suelo, lo cual permite identificar de forma precisa los renglones productivos por ZRH.	3. La metodología de la ley 505 plantea que hay que buscar información sobre los cultivos predominantes, el tamaño de las unidades y los mercados a los que va dirigida la producción, con el fin de identificar los sistemas productivos. Una vez identificados estos sistemas, hay que determinar los sistemas productivos predominantes, los cuales deben caracterizar por lo menos el 65 % de las organizaciones productivas que conforman cada SZHF. Si existe más de un sistema de producción representativo, se deben seleccionar dos fincas tipo que representen a los respectivos sistemas.
4. Para realizar el cálculo de la UAF, hay que realizar un análisis socioeconómico para determinar los sistemas productivos en las áreas adjudicables. Esto se hace teniendo en cuenta los renglones productivos de las áreas adjudicables. Para ello se caracterizan y califican los perfiles técnico-económicos y de competitividad de los renglones productivos identificados en el anterior paso.	4. Para la determinación de la UAF_{pm}, se deben tener en cuenta el valor promedio catastral de la hectárea por municipio y el valor promedio de la ZHG.
Según el acuerdo 202, para calcular la UAF hay que tener en cuenta el ingreso promedio mensual esperado, equivalente como mínimo a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, la utilidad neta promedio mensual de una hectárea. A partir de estos datos, se calcula la extensión mínima de la respectiva UAF. Al mismo tiempo, esta metodología permite calcular la extensión máxima.	Los resultados de esta UAF_{pm} solo indican la extensión del predio rural y solo sirve para hacer las respectivas estratificaciones.

En el anexo se encuentra un cuadro consolidado con las diferentes fórmulas matemáticas usadas por cada metodología relacionada con la UAF.



CONCLUSIONES

1. La Constitución de 1991 consagró el derecho de propiedad acogiendo la tesis dugutiana del mismo, en la que este no tiene un carácter absoluto, sino que se encuentra limitado por los intereses colectivos superiores y en el que el propietario, más que un titular, se convierte en un funcionario, pues el bien debe servir a la sociedad y realizar una función social a la que nuestra Carta añadió una de carácter ecológico.

   En materia rural, en concreto, la propiedad adquiere una connotación particular, dada la especial protección constitucional al campo y al campesino, escenario y víctima de la violencia, respectivamente, con el consecuente empobrecimiento y difíciles condiciones de vida que tal fenómeno acarrea.

   La propiedad agraria, en este contexto, debe contribuir a la generación de beneficios para quien la ostenta y para el colectivo social, produciendo riqueza regional y nacional y procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

   Aunado al alcance constitucional del derecho de propiedad, la Carta del 91 se fijó como fines promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores rurales y mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales mediante la dotación de bienes públicos necesarios y el acceso a los mercados.

   Con el fin de lograr los postulados constitucionales antes mencionados, además de los objetivos propios de la reforma agraria (entre los que se encuentran la prevención del fraccionamiento antieconómico y la concentración de la propiedad rural, la dotación de tierras a la población campesina de escasos recursos, la generación de equidad, inclusión y participación en el campo colombiano, y la promoción de la paz territorial), la Ley 160 de 1994 dispuso de una amplia gama de instrumentos agrarios que, en conjunto e interpretados sistémicamente, contribuyen al mejoramiento de las condiciones del sector rural.

   Dentro de estos instrumentos se encuentran las zonas de reserva campesina, las zonas de desarrollo empresarial, la adquisición de tierras para dotar a campesinos pobres, la titulación de bienes baldíos nacionales, la administración de los bienes del Fondo Nacional Agrario, los procedimientos administrativos agrarios que dirimen los conflictos de tenencia de la propiedad rural y la unidad agrícola familiar.

2. La determinación de la unidad agrícola familiar corresponde al consejo directivo de la Agencia Nacional de Tierras, que deberá considerar para tal efecto las condiciones agroecológicas de la zona, los aspectos culturales, sociales, económicos, de dotación de bienes públicos y de mercados de la región, en consonancia con lo ordenado por el Acuerdo 202 de 2009.

   La finalidad que tradicionalmente se atribuye a la UAF es servir de unidad de medida para la adjudicación de bienes baldíos nacionales. Sin embargo, un análisis sistémico del instrumento en la legislación agraria permite aseverar que su alcance va mucho más allá de tal cuestión.

   Así pues, se tiene que la unidad agrícola familiar desempeña un importante papel en la limitación y prevención de los fenómenos de concentración inequitativa y fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural. En cuanto al primero, la legislación vigente prohíbe la acumulación de más de una UAF inicialmente adjudicada como baldío. Respecto al fraccionamiento, es expresa la prohibición de dividir predios rurales en áreas inferiores a la UAF del respectivo municipio o área.

La unidad agrícola familiar resulta importante además en los procesos administrativos agrarios de recuperación de bienes baldíos, pues de conformidad con lo consagrado por la normatividad agraria, corresponde a la Agencia Nacional de Tierras recuperar el área que exceda la UAF en la ocupación de un bien baldío nacional, cuando tal ocupación esté siendo realizada por sujetos de adjudicación.

De igual manera, resulta relevante la unidad agrícola familiar en el ordenamiento territorial, ya que las autoridades municipales con competencia en el logro del mismo al diseñar el plan de ordenamiento territorial, y en particular el componente rural, deben acatar lo dispuesto por la legislación agraria, en particular lo relacionado con la UAF.

3. Los fines derivados del concepto de ordenamiento social de la propiedad desarrollado por la UPRA coinciden por los objetivos que se propone la unidad agrícola familiar. Así entonces, se puede afirmar que la UAF es un instrumento agrario que posibilita la realización del ordenamiento social de la propiedad.

   El ordenamiento social de la propiedad y la UAF, como instrumento que procura su realización, se proponen como finalidades las siguientes: 1. la distribución equitativa de la propiedad rural, limitando los fenómenos de concentración inequitativa y fraccionamiento antieconómico; 2. el reconocimiento del alcance del derecho de propiedad a través de la realización de la función social y ecológica de la misma; 3. el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, garantizando que las áreas sean las mínimas necesarias para alcanzar condiciones de vida digna para el campesino; 4. el desarrollo socioeconómico regional, procurando el cumplimiento de la función económica de la propiedad a través de la UAF.

4. Por regla general, la UAF se determina en zonas relativamente homogéneas. Excepcionalmente, la ley ha previsto casos en los que esta se establece en el nivel predial, encontrándose entre estos la adjudicación de baldíos revertidos a la nación en virtud del proceso administrativo de extinción del derecho de dominio, la adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario, en los que se considera el proyecto productivo que va atado a la entrega del bien y que debería garantizar las condiciones de subsistencia de la familia campesina.

5. El régimen de propiedad en las zonas de reserva campesina tiene características diferenciadoras del régimen común. En estas se admite la coexistencia



de propiedad privada y pública; la determinación de áreas máximas de propiedad admisibles en su interior debe ser establecida de manera especial por la Agencia Nacional de Tierras.

En las mencionadas zonas es admisible la tenencia o propiedad de más de una UAF, excepción al numeral 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, según establezca la autoridad administrativa agraria, pues la unidad agrícola aplicable se determina en acto y mediante metodología distinta a la propia de las que se fijan en zonas relativamente homogéneas.

6. Las zonas de desarrollo empresarial son áreas de predominancia de bienes baldíos nacionales que no tienen el carácter de zonas de reservas campesinas, en los que se busca la producción masiva agropecuaria en pro de la economía nacional y en las que pueden titularse bienes baldíos nacionales a empresas agropecuarias.

   La titulación en tales áreas no está sujeta a la unidad agrícola familiar, dada la especialidad de los proyectos que en ellas se pretenden desarrollar. Las empresas que realizan los proyectos pueden incluso solicitar la venta a título oneroso de extensiones de baldíos adicionales que se requieran, tras el cumplimiento de requisitos establecidos por la ley.

7. 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.

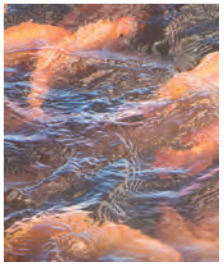
   Con el Acuerdo 202 de 2009, que actualiza la metodología para la determinación de la unidad agrícola familiar, se da un salto cualitativo respecto a la Resolución 017 de 1995, incluyendo aspectos de orden socioeconómico, cultural y ambiental que se acercan a la realidad territorial.

   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. El Incoder avanzó en estudios que actualizaban las áreas, los cuales deberían ser retomados por la Agencia Nacional de Tierras.

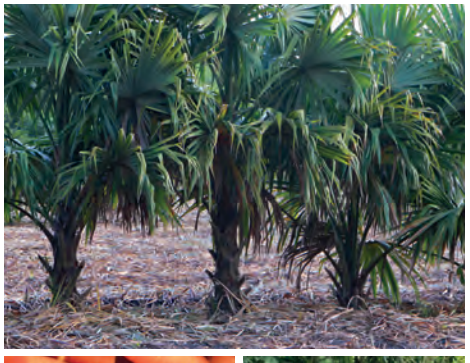
8. La UAF_{pm} consagrada por la Ley 505 de 1999 en nada tiene que ver con la prevista en la Ley 160 de 1994. Este instrumento se propuso para fines de estratificación rural a través de la capacidad productiva de los predios y el cobro de servicios públicos domiciliarios.



Referencias bibliográficas







Acción Social. (2010). *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11348/6383>.

Acuerdo 010 de 1999 (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), «por el cual se reglamentan las extensiones máximas que pueden tenerse en propiedad dentro de las zonas de reserva campesina», *Diario Oficial* 43.844, 5 de enero de 2000.

Acuerdo 014 de 1995 (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), «por el cual se establecen las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la nación en unidades agrícolas familiares», *Diario Oficial* 42.029, del 29 de septiembre de 1995.

Acuerdo 015 de 1996 (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria [Incora]), «por el cual se regula la enajenación de las áreas que excedan el tamaño de la unidad agrícola familiar, en los procedimientos de titulación de tierras baldías», *Diario Oficial* 42.910, del 31 de octubre de 1996.

Acuerdo 028 de 1995 (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria [Incora]), «por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las zonas de reserva campesina y las de desarrollo empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y se dictan otras disposiciones», *Registro Distrital* 1085, del 11 de enero de 1996.

Acuerdo 191 de 2009 (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [Incoder]), «por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de adecuación de tierras ejecutadas por el Incoder». *Diario Oficial* 47.624, del 15 de febrero de 2010.

Acuerdo 192 de 2009 (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [Incoder]), «por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de l996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar» [sic].

Acuerdo 202 de 2009 (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [Incoder]), «por el cual se adoptan criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas». *Diario Oficial* 47.743, del 17 de junio de 2010.

Acuerdo 203 de 2009 (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [Incoder]), «por el cual se reglamenta la adjudicación de las tierras aptas para la explotación económica, revertidas a la nación en virtud de declaratoria administrativa de extinción del dominio». *Diario Oficial* 47.624, del 15 de febrero de 2010.

Acuerdo 349 de 2014, «por el cual se establece el reglamento general de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario, en cabeza del Incoder, y se deroga el Acuerdo 266 de 2011».

Balcázar, Á.; Hernández, A.; Leibovich, J. *et al.* (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. J. Perfetti (Coord.). Bogotá: Fedesarrollo y SAC. Recuperado de <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC_Web.pdf>.

Constitución Política 1 de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2002. MP Clara Inés Vargas Hernández.

-. Sentencia C-066 de 1993. MP José Gregorio Hernández.

-. Sentencia C-149 de 2010. MP Jorge Iván Palacio Palacio.

-. Sentencia C-175 de 2009. MP Luis Ernesto Vargas Silva.

-. Sentencia C-189 de 2006. MP Rodrigo Escobar Gil.

-. Sentencia C-192 de 2016. MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

-. Sentencia C-255 de 2012. MP Jorge Iván Palacio Palacio.

-. Sentencia C-431 de 1994. MP José Gregorio Hernández Galindo.

-. Sentencia C-536 de 1997. MP Antonio Barrera Carbonell.

-. Sentencia C-595 de 1999. MP Carlos Gaviria Díaz.

-. Sentencia C-644 de 2012. MP Adriana María Guillén Arango.

-. Sentencia T-488 de 2014. MP Jorge Iván Palacio Palacio.

-. Sentencia T-537 de 1992. MP Simón Rodríguez Rodríguez.

Decreto 097 de 2006, «por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones». *Diario Oficial* 46.153, del 16 de enero de 2006. Colombia.

Decreto 1071 de 2015, «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural». *Diario Oficial* 49.523, del 26 de mayo de 2015.

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». *Diario Oficial* 47.698, del 3 de mayo de 2010.

Decreto 1777 de 1996, «por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina». *Diario Oficial* 42.892, del 4 de octubre de 1996.

Decreto 2000 de 2009, «por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones». *Diario Oficial* 47.368, del 2 de junio de 2009.

Decreto 2664 de 1994, «mediante el cual se reglamenta la adjudicación de tierras baldías y la recuperación de zonas de reserva campesina». *Diario Oficial* 41.627, del 7 de diciembre de 1994.

Decreto 3600 de 2007, «por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 338 de 1997, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de este tipo de suelo, y se adoptan otras disposiciones». *Diario Oficial* 46.757, del 20 de septiembre de 2007.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2000). *Unidad agrícola familiar promedio municipal: manual metodológico*. Bogotá: DNP.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). (2012). *Memorias conceptuales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), 2010-2012*. Bogotá: Incoder.

Ley 30 de 1988, «por la cual se modifican y adicionan las leyes 135 de 1961, 1 de 1968 y 4 de 1973, y se otorgan unas facultades al presidente de la República». *Diario Oficial* 38.264, del 22 de marzo de 1988.

Ley 41 de 1993, «por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones». *Diario Oficial* 40.731, de 25 de enero de 1993.

Ley 57 de 1887, *Código Civil*. Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535>.

Ley 70 de 1993, «por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política». *Diario Oficial* 41.013, del 31 de agosto de 1993.

Ley 99 de 1993, «por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones». *Diario Oficial* 41.146, del 22 de diciembre de 1993.

Ley 135 de 1961, «sobre la reforma social agraria». *Diario Oficial* 30.691, del 20 de diciembre de 1961.

Ley 607 de 2000, «por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) y se reglamenta la asistencia técnica directa rural, en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología». *Diario Oficial* 44.113, del 3 de agosto de 2000.

Ley 505 de 1999, «por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las leyes

142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997, y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996». *Diario Oficial* 43.618, del 29 de junio de 1999. Colombia.

Ley 142 de 1994, «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones». *Diario Oficial* 41.433, del 11 de julio de 1994.

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. *Diario Oficial* 41.479, del 5 de agosto de 1994.

Ley 177 de 1994, «por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones». *Diario Oficial* 41.615, del 28 de diciembre de 1994.

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». *Diario Oficial* 43.091, del 18 de julio de 1997.

Ley 1152 de 2007, «por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones». *Diario Oficial* 46.700, del 25 de julio de 2007.

Ley 1551 de 2012, «por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios». *Diario Oficial* 48.483, del 6 de julio de 2012.

Ley 1776 de 2016, «por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres)». *Diario Oficial* 49.770, del 29 de enero de 2016.

Resolución 017 de 1995 del Incora, «por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar, por zonas relativamente homogéneas».

Resolución 028 de 2002, «por la cual se constituye y se delimita la zona de reserva campesina Valle del Río Cimitarra, ubicada en los municipios de Yondó, en el departamento de Antioquia, y Cantagallo y San Pablo, departamento de Bolívar».

Resolución 041 de 1996 del Incora, «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». *Diario Oficial* 42.910, del 31 de octubre de 1996.

Resolución 046 de 2000, «por la cual se constituye y se delimita la zona de reserva campesina en el municipio de Cabrera, departamento de Cundinamarca». *Diario Oficial* 44.375, del 7 de noviembre de 2000.

Resolución 054 de 1997, «por la cual se constituye y se delimita la zona de reserva campesina El Guaviare en los municipios de El Retorno, San José del Guaviare y Calamar».

Resolución 055 de 1997, «por la cual se constituye y se delimita la zona de reserva campesina Pato Balsillas, en el municipio de San Vicente del Caguán».

Resolución 069 de 2000, «por la cual se constituye y se delimita la zona de reserva campesina Bajo Cuembí y Comandante».

Resolución 1133 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»

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».

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014a). *Mercado de tierras rurales productivas en Colombia: caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional*. Bogotá: UPRA.

-. (2014b). *Ordenamiento social de la propiedad: una propuesta para planificar el territorio rural. Estructura del plan de ordenamiento social de la propiedad rural.* Bogotá: UPRA.

Velásquez, L. (2014). *Bienes*. Bogotá: Temis.

Anexos















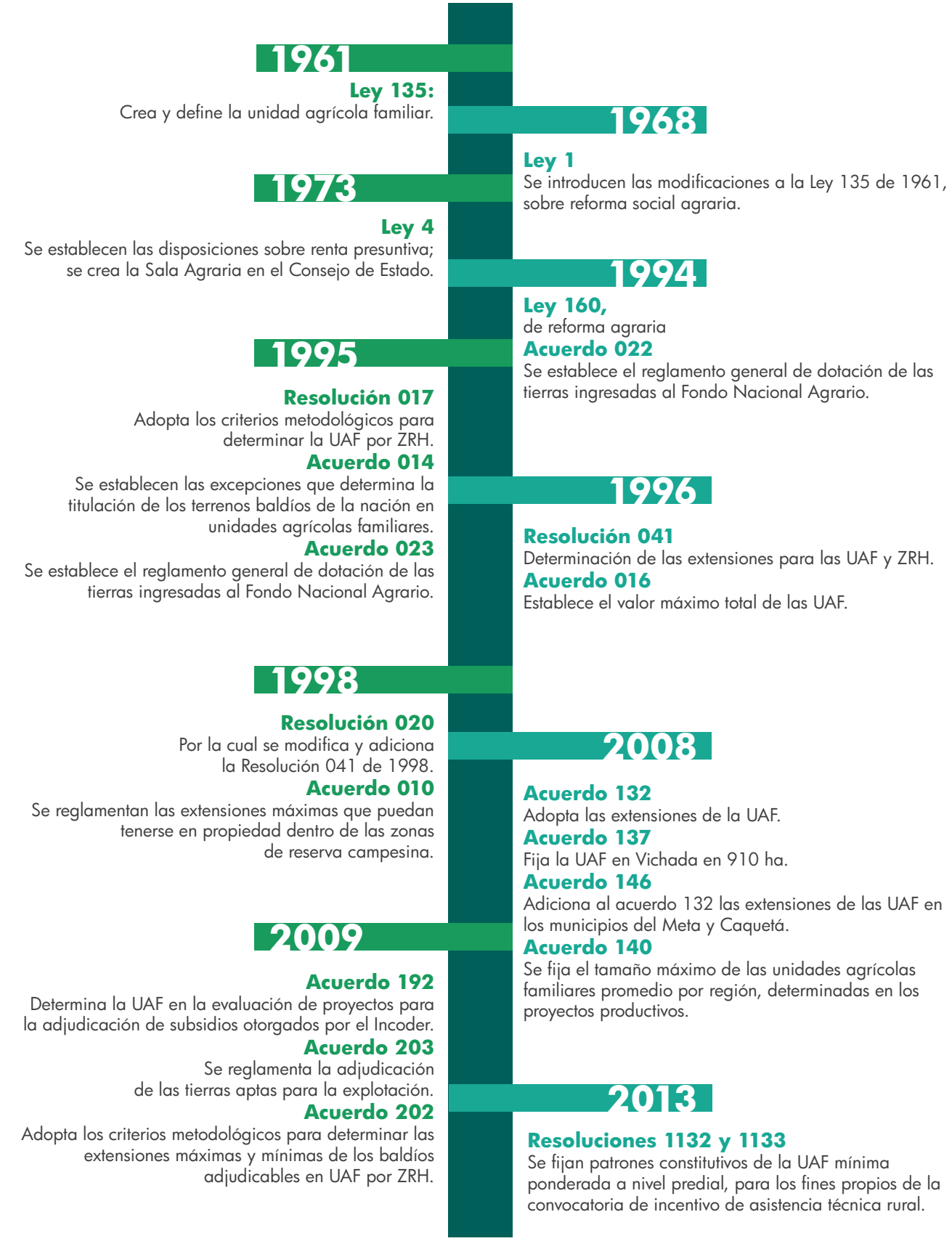


Anexo 1. Línea de tiempo relacionada con la normatividad de la UAF

Anexo 2. Cuadro resumen de las fórmulas matemáticas para el cálculo de la UAF por normatividad

Anexo 3. Comparación de los diferentes programas e instrumentos en donde la UAF se emplea

Anexo 1. Línea de tiempo relacionada con la normatividad de la UAF



Anexo 2. Cuadro resumen de las fórmulas matemáticas para el cálculo de la UAF por normatividad

	Normatividad	Fórmula	Fórmulas de apoyo	Variables
Reforma agraria	Acuerdo 202 de 2009	$UAF(ha) = \frac{IPM}{UNPM}$	$UAF_{max}(ha) = \left[\frac{s.\ m.\ m.\ l.\ v. \times 288}{utilidad - (utilidad \times 10\ \%)}\right]$ $UAF_{min}(ha) = \left[\frac{s.\ m.\ m.\ l.\ v. \times 288}{utilidad}\right]$	***UAF(ha):*** número de hectáreas que se necesitan para satisfacer el ingreso promedio mensual esperado. ***IPM:*** ingreso promedio mensual esperado, equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (288 s. m. m. l. v. en los doce años) ***UNPM:*** utilidad neta promedio mensual de una hectárea. Resulta de restar al ingreso promedio mensual productivo el costo promedio mensual de producción.
	Resolución 017 de 1997	$UAF(ha) = \frac{3\ s.\ m.\ m.\ l.\ v. \times año}{margen\ bruto \times ha} \times (1+X)$	$(1+X)$, si $1{,}05 < (1+X) < 1{,}35$ margen bruto = ingresos brutos-costos por líneas productivas	***UAF(ha):*** estructura de producción que cumple con las características de unidad básica de producción empresarial, unidad social, unidad jurídica y unidad sustentable. ***Margen bruto x ha:*** se debe determinar de cada una de las líneas productivas asociadas. ***X:*** factor que corresponde al porcentaje de área que se debe conservar. Los valores de este factor están entre 5 y 35 %.
	Acuerdo 203 de 2009	$UAF(ha) = \frac{IPM}{UNPM}$	$UAF(ha) = \left[\frac{s.\ m.\ m.\ l.\ v. \times 360}{utilidad}\right]$	***UAF(ha):*** número de hectáreas que se necesitan para satisfacer el ingreso promedio mensual esperado. ***IPM:*** ingreso promedio mensual esperado, equivalente a 2,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes (360 s. m. m. l. v. en los doce años) ***UNPM:*** utilidad neta promedio mensual de una hectárea. Resulta de restar al ingreso promedio mensual productivo el costo promedio mensual de producción.
Predial	Acuerdo 192 de 2009	$UAF(ha) = \left[\frac{Área\ del\ predio\ (ha)}{FAPP}\right]$	$s.\ m.\ m.\ l.\ v.\ g.\ p.\ p. = \frac{INPM\ del\ proyecto}{s.\ m.\ m.\ l.\ v.}$ $s.\ m.\ m.\ l.\ v.\ por\ familia = \frac{s.\ m.\ m.\ l.\ v.\ g.\ p.\ p.}{FAPP}$ $2 \leq s.\ m.\ m.\ l.\ v.\ por\ familia \leq 2{,}5$	***s. m. m. l. v. g. p. p.:*** salarios mínimos mensuales legales vigentes generados por el proyecto propuesto. ***INPM:*** ingreso neto promedio mensual del proyecto. ***s. m. m. l. v.:*** salarios mínimos mensuales legales vigentes. ***FAPP:*** número de familias aspirantes del proyecto producido.
	Acuerdo 140 de 2008	$UAF\ (ha) = \frac{Área\ productiva\ del\ predio}{Cabida\ familiar\ calculada}$	$Cabida\ familiar\ (CF) = \frac{INPM\ del\ proyecto}{2 \times (s.\ m.\ m.\ l.\ v.\ e.)}$	***INPM:*** ingreso neto promedio mensual del proyecto. ***s. m. m. l. v. e.:*** salario mínimo mensual legal vigente esperado.
Promedio municipal	Ley 505 de 1999	$UAF_{pm}(ha) = UAFZHG_a \frac{(UAFZHG_a - UAFZHG_b) \times (VZHG_a - VPM)}{(VZHG_a - VZHG_b)}$	$UAF_{ZHG}(ha) = \frac{(A_{01} - UAF_{01}) + (A_{02} - UAF_{02}) + (A_{03} - UAF_{03}) + \cdots}{(A_{01} + A_{02} + A_{03} + \cdots)}$	***UAF_{pm}:*** UAF promedio municipal. ***UAFZHG:*** UAF promedio de la ZHG que se está calculando, ver fórmula complementaria. ***A 01, 02, 03:*** área de la SZHF (subzonas homogéneas físicas); ver formula complementaria. ***VZH:*** valor catastral de la hectárea de las ZHG reportadas por la autoridad catastral. ***VPM:*** valor promedio de la hectárea por municipio.

Anexo 3. Comparación de los diferentes programas e instrumentos en donde la UAF se emplea

Preguntas aclaradoras y orientadoras	Baldíos de la nación	Baldíos reservados de la nación	Subsidio integral de tierras	Fondo Nacional Agrario	UAF predial	UAF_{pm}
¿Tiene criterios metodológicos para su estimación?	Sí, plasmados en la normatividad.	Sí, plasmados en la normatividad.	Sí, plasmados en la normatividad.	Sí, plasmados en la normatividad.	Sí, plasmados en la normatividad.	Sí, plasmados en el manual de cálculo del DNP.
¿Qué actores intervienen en el proceso?	Los gremios, la autoridad ambiental, las alcaldías y las demás instituciones relacionadas con el sector.	Los aspirantes u ocupantes, funcionarios del instituto y autoridades ambientales.	Los proponentes, funcionarios del instituto.	Los aspirantes, ocupantes y funcionarios del instituto de y autoridades ambientales.		Funcionarios de las Umata, productores y DNP.
¿Cuál es el origen de los predios?	Baldíos de la nación.	Procedentes de extinción de dominio.	Privado, resultado de la negociación directa entre el propietario y los aspirantes.	Predios que se le transfirieron al Incoder que quedaron en el régimen de parcelación.	Según el caso.	Privados.
¿Los predios están ocupados?	Generalmente sí, pero podrían no estarlo.	Generalmente sí, pero podrían no estarlo.	Predios privados ocupados legalmente por sus propietarios.	Generalmente sí, pero podrían no estarlo.	Según el caso.	Predios privados ocupados legalmente por sus propietarios.
¿Cuál es la unidad de estudio para calcular la UAF?	Las zonas relativamente homogéneas.	El predio.	El predio.	El predio.	El predio.	Las zonas geoeconómicas y el predio, a menor escala.
El cálculo se hace...	Por zonas relativamente homogéneas (de la UAF), a escala 1:100.000.	A nivel predial.	A nivel predial.	A nivel predial.	A nivel predial.	Por zonas homogéneas geoeconómicas (de la UAF_{pm}), a escala 1:25.000.
¿Se tiene en cuenta la normatividad ambiental o el derecho ambiental?	Sí, se emplea en el paso metodológico para determinar las áreas inadjudicables; es una forma de delimitar la expansión de la frontera agrícola.	Sí; es un requisito para delimitar el predio y establecer las áreas que se dedicarán a la conservación.	Sí; es un requisito indispensable para no incurrir en áreas de protección ambiental.	Sí.	Sí.	Sí, pero no a manera de registrar el uso, sino para hacer la zonificación. Los predios que se emplean para estimar la UAF promedio municipal se encuentran dentro de la frontera agrícola.

Preguntas aclaradoras y orientadoras	Baldíos de la nación	Baldíos reservados de la nación	Subsidio integral de tierras	Fondo Nacional Agrario	UAF predial	UAF_{pm}
¿La UAF se comporta como un instrumento de ordenamiento productivo?	Sí: al recomendar sistemas de producción en función de la aptitud de los suelos y su vocación.	No: con la comunidad, se seleccionan los sistemas de producción solo para el cálculo de la UAF que están actualmente en los predios, que pueden o no estar acorde con la vocación.	Sí: se deben seleccionar proyectos productivos con ventajas competitivas, económicas, ambientales y sociales.	Sí: al recomendar sistemas de producción en función de la aptitud de los suelos y su vocación.	Depende del programa.	No: el objetivo se sale del ordenamiento productivo.
¿Tiene resultados por municipio?	Sí.	No.	No porque es a nivel predial.	No.	No porque es a nivel predial.	Sí.
¿Cómo se utilizan las zonas relativamente homogéneas o geoeconómicas?	Para ubicar el predio y de esta manera saber cuál será la UAF de adjudicación.	Para ubicar el predio, para saber cuál es la UAF mínima que sirve como parámetro máximo para el cálculo.	El predio puede estar dentro de una ZRH; aunque el cálculo de la UAF sea a nivel predial, esta no podrá superar la UAF mínima de la ZRH, entonces sirve como parámetro de cálculo.	El predio puede estar dentro de una ZRH; aunque el cálculo de la UAF sea a nivel predial, esta no podrá superar la UAF mínima de la ZRH, entonces sirve como parámetro de cálculo.	El predio puede estar dentro de una ZRH; aunque el cálculo de la UAF sea a nivel predial, esta no podrá superar la UAF mínima de la ZRH, entonces sirve como parámetro de cálculo.	Las zonas geoeconómicas se emplean para ubicar predios y estimar la UAF_{pm}.
¿Permite determinar características de las regiones como las de los municipios, los aspectos ambientales e infraestructura?	Sí. La metodología aplicada determina las características de las ZRH.	No porque es a nivel predial.	No porque es a nivel predial.	No porque es a nivel predial.	No porque es a nivel predial.	Sí. Las zonas geoeconómicas detallan dichas características.
¿La UAF limita la expansión de la frontera agrícola?	Sí; al considerar la normatividad ambiental, pone el límite hasta donde debe ir el área de explotación.	Sí; al considerar la normatividad ambiental, pone el límite hasta donde debe ir el área de explotación.	Sí; al considerar la normatividad ambiental, pone el límite hasta donde debe ir el área de explotación.	Sí; al considerar la normatividad ambiental, pone el límite hasta donde debe ir el área de explotación.	Sí; al considerar la normatividad ambiental, pone el límite hasta donde debe ir el área de explotación.	No, pues no está dentro de sus objetivos.
¿Tiene en cuenta la información catastral?	La UAF no toma en cuenta la información catastral.	No.	Sí, para hacer el avalúo comercial.	No.	Depende del caso.	El cálculo de la UAF_{pm} se hace con información catastral.

Preguntas aclaradoras y orientadoras	Baldíos de la nación	Baldíos reservados de la nación	Subsidio integral de tierras	Fondo Nacional Agrario	UAF predial	UAF_{pm}
¿Establece una extensión máxima y una mínima?	Una máxima y una mínima; el valor parte de estimar un mínimo y el máximo se hace estimando un valor de pérdida, que es del 10 % sobre la mínima.	Sí, en función de los salarios mínimos legales vigentes.	Sí, en función de los salarios mínimos legales vigentes.	Sí, en función de los salarios mínimos legales vigentes.	Sí, en función de los salarios mínimos legales vigentes.	No; simplemente se estima un valor no considerado mínimo o máximo. Sin embargo, se puede considerar mínimo.
¿Quiénes formulan los proyectos productivos?	Los sistemas de producción que se asemejan al proyecto productivo son resultado de la recopilación de información secundaria y primaria que se hace para formular los sistemas productivos por ZRH. Estos son formulados por los funcionarios o contratistas encargados de hacer los estudios de reformulación.	Se formulan entre los ocupantes y los funcionarios del instituto.	Los formulan los proponentes.	Los formulan los ocupantes y los funcionarios del instituto.		No se formula un proyecto productivo; sí se requieren la estructura y los costos de producción, que se realizan con información primaria y secundaria en donde pueden participar los productores.
¿Durante el proceso se realizan visitas técnicas a los predios?	No, puesto que el estudio se realiza escala 1:100.000.	Sí: se realiza una visita técnica para determinar los aspectos biofísicos en función del proyecto productivo.	Sí: se realiza una visita técnica para determinar los aspectos biofísicos en función del proyecto productivo.	Sí: se realiza una visita técnica para determinar los aspectos biofísicos en función del proyecto productivo.	Sí: se realiza una visita técnica para determinar los aspectos biofísicos en función del proyecto productivo.	Se visita el predio, pero no como visita técnica; solo para recolectar información sobre los sistemas de producción.
¿Se requiere levantamiento topográfico?	No, pero se obtienen mapas por ZRH de los diferentes aspectos biofísicos socioeconómicos y de sistemas de producción.	Sí, es un requisito que permite verificar el área exacta del predio.	Sí, es un requisito que permite verificar el área exacta del predio.	Sí, es un requisito que permite verificar el área exacta del predio.	Sí, es un requisito que permite verificar el área exacta del predio.	No.

Preguntas aclaradoras y orientadoras	Baldíos de la nación	Baldíos reservados de la nación	Subsidio integral de tierras	Fondo Nacional Agrario	UAF predial	UAF_{pm}
¿Se implementan los proyectos productivos que se emplearon para estimar la UAF?	No. Estos se emplean como indicadores para el cálculo.	No. Estos se emplean solo para determinar la UAF. No se relacionan directamente con los programas de subsidio integral de tierras.	Sí; son la base para el cálculo y entran en el subsidio.	La norma no es clara; sin embargo, en algunos de sus artículos, habla de la formulación e implementación, pero no lo relaciona con algún programa.	Depende del programa.	No. Solo son un indicativo para estimar la UAF.
¿Con cuántos s. m. m. l. v. se calcula la UAF?	Mínimo 2.	Entre 2 y 2,5.	Entre 2 y 2,5.	Entre 2 y 2,5.	Entre 2 y 2,5.	3.
¿Cómo se estiman los costos de producción?	Para el cálculo de la UAF, con base en la información secundaria de Sipsa, DANE, el Banco Agrario y EVA.	Con información primaria, directamente en el predio.	Con información primaria, directamente en el predio.	Con información primaria, directamente en el predio.	Con información primaria, directamente en el predio.	Para el cálculo de la UAF_{pm}, se estiman los costos de producción de las fincas tipo que representan los sistemas de producción de cada SZHF.
¿Los costos de producción inciden en el tamaño de la UAF?	Sí; a mayor costo de producción, mayor será la UAF.	Sí; a mayor costo de producción, mayor será la UAF.	Sí; a mayor costo de producción, mayor será la UAF, pero esta es una desventaja para la calificación del proyecto.	Sí; a mayor costo de producción, mayor será la UAF.	Sí; a mayor costo de producción, mayor será la UAF.	Sí; a mayor costo de producción, mayor será la UAF.

Preguntas aclaradoras y orientadoras	Baldíos de la nación	Baldíos reservados de la nación	Subsidio integral de tierras	Fondo Nacional Agrario	UAF predial	UAF_{pm}
¿Los sistemas productivos están en la vía de la reconversión productiva?	Sí; la zonificación y la evaluación de tierras están en la vía de hacer propuestas de reconversión productiva.	Este aspecto no es tan claro; sin embargo, se hacen recomendaciones de uso en los informes técnicos, tal vez porque no se llega hasta el punto de implementar proyectos productivos.	Sí; el proceso es riguroso y exige que los proyectos productivos que se formulen estén en concordancia con las características de los suelos.	Este aspecto no es tan claro; sin embargo, la normatividad, en sus apartados, habla de la formulación e implementación de proyectos productivos con el acompañamiento de los funcionarios del instituto. Esto supone que los proyectos productivos estén en vía de reconversión productiva y en concordancia con las características de los suelos.	Depende del proceso.	No. Se seleccionan sistemas de producción de fincas tipo para el cálculo de la UAF_{pm}.
¿La UAF se puede emplear como filtro para la clasificación de productores?	No, puesto que los rangos son muy amplios.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
¿En qué instrumentos o herramientas se aplica o emplea la UAF?	• Se emplea la UAF de la Resolución 041 de 1996 para la titulación de baldíos de la nación. • En el subsidio integral de tierras, el Incoder calcula la UAF con base en el proyecto productivo; los predios que se destinan para el subsidio son de propiedad privada. • El Incoder calcula la UAF de los predios que ingresan al Fondo Nacional Agrario con base en el proyecto productivo; no aplica los criterios metodológicos del Acuerdo 202 de 2009. • Incentivo a la asistencia técnica rural. • Como referente para prevenir el fraccionamiento de la propiedad rural.					• Estratificación de fincas y viviendas dispersas rurales. • Programa de Vivienda de Interés Social. • Incentivo a la asistencia técnica rural por medio del Incoder. • Clasificación del tipo de productor para la asistencia técnica agropecuaria. • Clasificación de beneficiarios para los proyectos de adecuación de tierras ejecutadas por el Incoder. • Como referente para hacer análisis de la distribución de la tenencia.





Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
Calle 28 13-22. Torre C, piso 3. Edificio Palma Real. Bogotá.
Teléfonos: (571) 552 9820, 245 7307.

UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

La unidad agrícola familiar se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Ley 135 de 1961. Tras la expedición de la Constitución de 1991 y con la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, adquirió un rol de mayor relevancia en el ordenamiento territorial y el ordenamiento social de la propiedad, y se constituyó en el principal instrumento agrario para el logro de tales finalidades.

A pesar de estar comúnmente vinculada a servir de unidad de medida para la adjudicación de bienes baldíos nacionales, la unidad agrícola familiar prevista en la Ley 160 de 1994 cumple múltiples funciones transversales a la cuestión agraria, 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 realización de la ordenación del suelo rural, del ordenamiento social de la propiedad, la adjudicación de bienes baldíos de la nación y los procedimientos administrativos agrarios que resuelven conflictos de tenencia sobre el suelo rural, cuestiones que se analizan en el presente documento.

MINAGRICULTURA
upra Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN