



El campo  
es de todos

Minagricultura

# Capítulo 1. Marco de referencia

## 1.1. Consideraciones teóricas

Se considera un deber constitucional del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. A la luz de este deber se concibe la unidad agrícola familiar (UAF) como un instrumento que reúne de manera integral tres funcionalidades: ser empresa, ser familia y ser funcional socioecológicamente.

La primera función por analizar es la UAF como empresa agropecuaria, donde, a partir de un sistema productivo generador de ingresos, se da forma a un proyecto agropecuario de mediano y largo plazo, con el cual se debe garantizar el empleo de la familia y cubrir los costos de producción, incluida la remuneración de la mano de obra requerida por el sistema productivo. Asimismo, se deben generar excedentes capitalizables que en gran medida se reinviertan en el sistema productivo y en la formación del patrimonio familiar, y, finalmente, mejorar sus condiciones de vida. Se podría hacer la semejanza con una empresa familiar dado que es una organización en la cual los elementos familia y economía se encuentran intrínsecamente unidos; es una empresa en la que significativamente el capital que logra generarse forma parte de la base patrimonial de los sujetos interconectados por relaciones familiares al ser estos los dueños y administradores de la unidad agrícola. No se hace referencia aquí al modelo de empresa especializada del sector agropecuario de tipo colectivo, asociativo o bajo figuras jurídicas que administran capitales particulares.

La segunda función es la familiar, donde los miembros de la familia integran el sistema de administración, dirección y gestión empresarial —por mano propia y excepcionalmente empleando mano de obra extraña (ver artículo 38 de la Ley 160 de 1994)— de forma tal que les permita desarrollar funciones en la dinámica de la empresa productiva y, por ende, generar un desarrollo integral y continuo de la familia, la cual invierte tanto lo que el sistema remunera por su mano de obra como los excedentes económicos en la mejora de su calidad de vida y en la formación del patrimonio familiar. Desde esta dimensión, se contempla el equilibrio de las actividades domésticas y de cuidado no remuneradas con la dedicación al proyecto productivo. Igualmente, implica contemplar que en ocasiones la familia establece su domicilio en el predio.

La tercera es la función social y ecológica de la propiedad, comprendida desde la consigna de que la propiedad debe servir no solo al interés privado de su dueño o titular, sino también a los intereses sociales, entre ellos con su contribución a temas como la seguridad alimentaria del país a partir de la producción de alimentos.

La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país. (Sentencia C-644, 2012).

Ello se complementa con la función ecológica de la propiedad, al proveer la protección y conservación de los recursos naturales a nivel del predio e irradiar o proyectar también en servicios ecosistémicos que trascienden el predio, en conectividad con la estructura ecológica del territorio.

Ahora bien, la manera de propiciar que estas tres funcionalidades se vean materializadas es mediante la habilitación de mecanismos y procedimientos de acceso progresivo a la propiedad de la tierra.<sup>1</sup> Es en este contexto que se trazan los objetivos de política pública sectorial y los expuestos en la legislación agraria, donde la UAF se convierte en un instrumento fundamental para materializarlos.

La legislación agraria dentro de sus objetivos propone reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos dirigidos a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico (UPRA, 2018a), procesos en los que también es fundamental el análisis de la UAF.

De lo anterior se desprende que en el presente marco se incluyan conceptos como estructura social agraria, mecanismos de acceso a tierra, concentración y fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural. Igualmente, retomar los conceptos de ordenamiento social, productivo, ambiental y territorial de la propiedad.

La revisión bibliográfica muestra que alrededor del concepto de estructura agraria, la definición que reúne los elementos coincidentes en diversas definiciones es la propuesta por García (1973):

Un sistema de interrelaciones económicas, sociales, culturales y políticas cuyo núcleo central [sic] está constituido por la propiedad sobre la tierra y sobre los recursos para utilizarla, de acuerdo con patrones históricos de economía y de organización social. Dentro de este concepto, la propiedad sobre la tierra implica el dominio sobre los recursos para su utilización económica y política —la infraestructura física, las instituciones de transferencia de crédito y de tecnología, los mecanismos de comercialización agropecuaria en los diversos tipos de mercado— definiéndose el esquema de uso de acuerdo con la función histórica que desempeña la tierra como: bien de producción, como bien de inversión, o como elemento de poder y de dominación social. (Citado por (Suescún, 2013)).

Como se observa en la definición, un elemento central dentro de la evolución de la estructura agraria es la propiedad sobre la tierra, en la cual influye la dinámica de distribución determinada principalmente por fenómenos como la concentración y el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural. Así mismo, la estructura agraria impacta en la configuración del modelo productivo y el problema agrario del país.

Frente a la definición de concentración, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en estudios recientes han aportado elementos para su conceptualización. Para la UPRA, la concentración se entiende como:

La «unión o junta de tierras bajo un mismo patrimonio (entendido este último como atributo del cual gozan los sujetos de derecho, consistente en una universalidad jurídica contentiva de derechos de orden patrimonial)». Esto supone dos perspectivas: la

---

<sup>1</sup> Aunque también lo sean los contratos de aprovechamiento como modalidad adicional de acceso se diseñan y se amparan en este sentido; sin embargo, estos no son objeto de aplicación de la presente metodología por lo cual se hace referencia solo a las modalidades de adjudicación y titulación de tierras en propiedad.

primera, asociada a un fenómeno físico y jurídico que se refleja en transacciones de gran escala para adquisiciones de tierra o de capitales involucrados en el proceso; «no implica diferenciación entre tipologías de bienes (verbigracia fiscales patrimoniales adjudicables – FNA o baldíos o privados) por tratarse de un fenómeno simplemente material (status quo)» [sic] La segunda perspectiva de concentración tiene raíces en la política «de suerte que puede potenciarse, favorecerse o controlarse de acuerdo con las dinámicas de intervención, con propósitos redistributivos (en esquemas de reforma agraria) o de medio para producción a gran escala (agroindustria)». (Correa, 2014, citado por (UPRA, 2016a), p. 47).

En el mismo sentido, la FAO define la concentración como un proceso de reconfiguración<sup>2</sup> de la tenencia que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, en términos de derechos, de recurso económico, y de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados. Adicionalmente, en términos de derechos:

Se caracteriza principalmente por la transferencia del derecho de dominio o derechos de uso de pequeños propietarios, ocupantes o poseedores, que derivan en el aprovechamiento de grandes extensiones en manos de un solo titular. La concentración es también un fenómeno que se expresa sobre los bienes de la Nación a través de concesiones o transferencias de orden legal, el acaparamiento o acumulación irregular de los mismos. Como recurso económico y de aprovechamiento productivo, la reconfiguración de la tenencia puede estar orientada a obtener ventajas en precios del suelo o de escala de producción. La concentración también puede estar ligada a la búsqueda de un mejor acceso a servicios ecosistémicos. En términos culturales, la reconfiguración de la tenencia transforma las relaciones sociales sobre la tierra como eje central de los sistemas de vida locales. ( FAO, 2017), p. 82).

La concentración de la propiedad rural es uno de los problemas estructurales no resueltos más sensibles que afronta el país. Dentro de las causas asociadas se encuentran la baja competitividad del sector agropecuario, la intensificación de la violencia en el campo, el desplazamiento forzado interno, el despojo de tierras y territorios, la migración del campo a la ciudad, la marginalización campesina, el incremento de la pobreza rural, la desigualdad social, la inadecuada infraestructura vial, la falta de asistencia técnica y créditos, el desempleo, la baja calidad de vida, el inadecuado uso y deterioro del potencial productivo de recursos naturales como el suelo y el uso ineficiente de la frontera agrícola (UPRA, 2016a).

Por su parte, el fraccionamiento se define como una forma de distribución desigual de la tierra rural que se materializa por medio de la adquisición de pequeñas extensiones de tierra, respecto al área total de un territorio, por parte de muchos propietarios, respecto al universo de propietarios de dicho territorio. El fraccionamiento se convierte en un problema económico en el momento en que el tamaño de los predios no posibilita la generación de rentabilidades para sus propietarios, lo que impacta negativamente y genera una distorsión, mengua o deficiencia de las funciones social y ecológica de la propiedad. En sentido estricto, comporta cualquiera de los siguientes eventos: a) imposibilidad de producir, b) ausencia de rentabilidad, c) imposibilidad de desarrollar la renta presuntiva de la UAF y el excedente capitalizable, definidos por el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 (Massiris, 2018). Esta problemática también influye en los cambios de uso del suelo, representa pérdida de áreas con destinación a la actividad agropecuaria, lo cual resulta relevante ya que Colombia es un país esencialmente productor.

<sup>2</sup> Pudiendo en ocasiones tratarse también de un proceso originario y no derivado que redunde en su reconfiguración.

Para Colombia, la concentración y el fraccionamiento antieconómico de la propiedad son fenómenos asociados a la configuración de una estructura agraria caracterizada por la distribución inequitativa de la propiedad de la tierra rural. Como se señaló con anterioridad la presencia de estas problemáticas en el territorio está asociada con la existencia de problemas estructurales no resueltos, frente a los cuales una UAF, si cuenta con una metodología técnicamente sustentada, si es calculada de manera integral y adecuada dando cuenta del área requerida para vivir dignamente, se constituye en un instrumento que incide en el mediano y largo plazo a la limitación y superación de estas problemáticas desde la actuación estatal.

Como respuesta a esta situación, el Estado en el marco de sus deberes constitucionales a lo largo del tiempo ha implementado instrumentos de formalización de la propiedad rural, acceso a tierras y procedimientos agrarios, tales como:

- Programa de Formalización de la Propiedad Rural.
- Administración de Baldíos de la Nación.
- Administración de Bienes Fiscales Patrimoniales.
- Otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria en sus distintas especies históricas (SIT, SIRA, SIAT).
- Procedimientos agrarios:
  - Clarificación de la Propiedad.
  - Deslinde o Delimitación de Tierras de la Nación.
  - Extinción del Derecho de Dominio.
  - Revocatoria Directa de Actos Administrativos.
  - Reversión de Baldíos Adjudicados.
  - Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados.

La unidad agrícola familiar cumple en este marco múltiples funciones transversales: servir como instrumento de racionalización en la dotación de tierras como recurso escaso, parámetro para analizar y prevenir los fenómenos de concentración y fraccionamiento de la propiedad rural en procedimientos de acceso a la propiedad agraria, ser referente para detectar casos en los que se requiera iniciar procedimientos administrativos agrarios que resuelven conflictos de tenencia sobre el suelo rural, entre otras. Así mismo, como se detallará más adelante, la UAF es funcional y se relaciona con el ordenamiento social de la propiedad, la realización de la ordenación del suelo rural y el fomento de la adecuada explotación del suelo (UPRA, 2017c).

### **1.1.1. Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural**

De acuerdo con la conceptualización realizada por la UPRA, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, es el resultado de un proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, el cual busca contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica, de manera articulada con los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el territorio (Resolución 128, 2017c).

El ordenamiento desde el enfoque productivo está orientado a generar oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo (FAO & MAGyP, 2012).

Atendiendo a lo anterior, desde el sector agrícola con fines de desarrollo territorial, se han estructurado herramientas para la identificación de zonas rurales productivas que facilitan la toma de decisiones sobre uso del suelo y el impacto al mismo por parte de los habitantes que lo ocupan, tales como la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad e instrumentos articulados con esta: la frontera agrícola y las zonificaciones de aptitud de los diferentes tipos de utilización de tierras para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras de carácter productivo, entre otras.

Por su parte se resalta que la UAF es principalmente un instrumento dispuesto para contribuir al ordenamiento social de la propiedad, entendido este como un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, 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 la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (Resolución 128 de 2017).

Una vez definida la UAF para un territorio, su aplicabilidad se enmarca precisamente en dicho proceso del Opspr que implica planificar, promover, gestionar y distribuir, sirviendo de marco de referencia a fin de integrar el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural bajo criterios de uso eficiente del suelo, desarrollo rural agropecuario, productividad y competitividad.

### **1.1.2. La UAF como instrumento para orientar el uso eficiente del suelo**

Entre las finalidades del ordenamiento territorial agropecuario está orientar la planificación y gestión territorial del desarrollo agropecuario, mediante acciones que contribuyan al uso eficiente del suelo rural, así como a la cohesión económica, social y territorial, la sostenibilidad integral de la producción agropecuaria y a la seguridad territorial rural. La UAF es un instrumento del sector agrario requerido para este efecto y aborda estas mismas finalidades de manera integral.

El cálculo de la UAF toma elementos base para su determinación: a) el marco jurídico que señala las exclusiones y áreas en donde aplica la UAF y las determinaciones frente al ordenamiento territorial, b) la aptitud biofísica del territorio para la producción agropecuaria y en especial para la producción de alimentos en equilibrio con la conservación de recursos naturales, c) la dinámica de los sistemas productivos propia del territorio, d) las cadenas de comercialización y e) factores sociales, culturales y ambientales fundamentales en la concepción rural de cara a una reforma rural integral.

Incorporar dichos elementos constitutivos, de acuerdo con lo definido en la ley, contribuye a una mejor planificación de los sistemas productivos desde el punto de vista de la aptitud, intercede

en la conjunción de límites establecidos que procuran de manera sostenida el uso del territorio, favorece la distribución equitativa del factor tierra entre la comunidad en el marco de la amplia diversidad de usos agropecuarios y forestales, y genera apropiación territorial.

Evitar los conflictos de uso es consecuencia de una correcta concepción de la UAF y su aplicación en el territorio. Entre conflictos de uso del suelo, recientes e históricos, las comunidades hacen uso de este recurso limitado, perseveran por sus modos de vida y trabajo en condiciones que favorezcan la pervivencia de sus familias, sostenibilidad de sus iniciativas productivas y generación de los socioecosistemas que conforman el territorio.

Si una misma unidad de área permite que a una comunidad diversa y amplia se le generen sus actividades de manera común, los requerimientos de espacio estarán compensados por factores como a) el mercado, b) el ordenamiento productivo, c) la tecnología y d) la reciprocidad, entre otros. De tal forma, las unidades económicas de producción que enmarca la UAF favorecerán la superación de los conflictos por uso y la escalabilidad del uso eficiente del suelo, al reconocer derechos de propiedad orientados desde una perspectiva de aptitud productiva y atención directa en el sector rural ante la integración de nuevos conocimientos y gestiones que dan progreso a las apuestas territoriales.

### **1.1.3. Ordenamiento ambiental y territorial**

Ante la importancia del manejo, conservación y preservación de los ecosistemas, se debe tener en cuenta en el desarrollo económico del país, el equilibrio entre producción y conservación, para lograr la apropiación del territorio valorando la biodiversidad y su conservación, estableciendo deberes y derechos articulados en pro de la producción sostenible, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia, pacto por la equidad», contenido en la Ley 1955 de 2018, que destaca el Pacto por la Sostenibilidad, con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

La ordenación del uso agropecuario de las tierras rurales implica medidas regulatorias y el uso de instrumentos para su planificación, manejo y gestión orientados a proteger las áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario del país, así como a resolver los usos agropecuarios ineficientes y a consolidar áreas agropecuarias en las que existan limitaciones que obstaculizan su aprovechamiento eficiente y sostenible. Todo ello en armonía con el ordenamiento ambiental y demás determinantes sectoriales del ordenamiento territorial (Massiris, 2018).

De acuerdo con la Carta Europea de Ordenamiento Territorial (Gómez, 2007), este se define como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medioambiente y la utilización racional del territorio. En la misma carta se afirma que el ordenamiento territorial es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

La Ley 99 de 1993, definió el ordenamiento ambiental y territorial OAT como la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los

recursos naturales renovables de la nación, con el objetivo de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible. El mismo cuerpo jurídico define el desarrollo sostenible como el que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y el bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medioambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (MADS, 2016).

El ordenamiento ambiental territorial es un proceso que compromete corresponsablemente a todos los actores en el desarrollo del territorio, obedeciendo a procesos técnico-políticos que permiten identificar la compatibilidad de las actividades que se realizan en las diferentes unidades territoriales con las características ecológicas, sociales y económicas de las mismas, que hagan sostenible el desarrollo desde el punto de vista ambiental.

El propósito fundamental del ordenamiento ambiental del territorio es «contribuir a garantizar la funcionalidad y sostenibilidad del sistema natural de soporte de la población y de los procesos sociales y económicos» (MADS, 2016), es por esta razón que en la fijación de los criterios metodológicos para la determinación de la UAF deben ser considerados los elementos ordenadores, tanto para la conservación y protección de los ecosistemas de donde provienen los servicios ecosistémicos que abastecen al sector agrícola como para orientar los usos del territorio donde se llevan a cabo las actividades productivas y los asentamientos humanos, contribuyendo al logro del desarrollo rural.

#### **1.1.4. Agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC)**

Con base en el trabajo realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Unión Europea, con el fin de definir «lineamientos estratégicos de política pública Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria», en cuya mesa técnica también participó la UPRA, se abordó la agricultura familiar como «una categoría social y una construcción política reciente», que hace referencia a modelos o sistemas económicos existentes en el medio rural, categorizados bajo distintos nombres y que «busca darles una nueva connotación social, simbólica y de identidad». Dentro de estos sistemas ya existentes, se destacan en Colombia las múltiples conceptualizaciones y análisis sobre economía campesina, así como la propuesta de economía propia desarrollada recientemente por organizaciones agrarias.

Este concepto fue elaborado por la UPRA e incorporado en el documento de lineamientos de la ADR, e incluido posteriormente en la Resolución 464 de 2017, de la siguiente manera:

[...] La economía campesina, familiar y comunitaria se reconoce como un sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. (MADR, 2017d).

La presente metodología, además de retomar el concepto de ACFC, incorpora los principios orientadores de esta política, considerando dos aspectos: primero, que son convergentes con los propósitos de la UAF y, segundo, que en los sistemas de producción y reproducción característicos de ACFC resultan altamente representativos y necesarios para comprender la dinámica productiva, económica, social y ambiental de un amplio segmento de sujetos de ordenamiento social de la propiedad que a su vez hacen parte del universo enmarcado en la ACFC. Los siguientes son los principios de la política de ACFC que aquí toman relevancia:

#### Enfoque territorial:

- Reconocer y potenciar la diversidad biológica y las especificidades geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios, a partir de una visión sistémica holística, integral y compartida del aprovechamiento sostenible del potencial del territorio, para mejorar su productividad y contribuir al bienestar y buen vivir de los pobladores rurales.
- Identificar los sistemas productivos, es, en sí, un ejercicio del enfoque territorial. Donde se permite potenciar las capacidades locales. Poner en valor la participación, cooperación de los actores y el uso sostenible, en un proceso que busca el ordenamiento, la productividad y la estabilidad del territorio.

#### Participación:

- La activa participación de las familias y organizaciones de la ACFC, al igual que los entes territoriales, son determinantes para la identificación de los sistemas productivos. Es, por tanto, en el diálogo de saberes, donde se produce un aprendizaje mutuo, a través de los diferentes mecanismos que ponen a las comunidades locales en el centro de la discusión, para la identificación de las características de su territorio.

#### Integridad:

- El gran desafío para la institucionalidad es articular los instrumentos de política pública, entre estas, favorecer el acceso a factores de producción, bienes y servicios del Estado, y la garantía de derechos. Por lo que es determinante para el éxito en la identificación de las líneas productivas, la articulación interinstitucional, que haga memoria de los procesos y de continuidad en la búsqueda permanente de la atención integral de las familias y comunidades de la ACFC.

#### Asociatividad

- Generar capital social y fortalecer los medios de producción, transformación, comercialización y servicios parte del fomento y contexto de la asociatividad como herramienta y principal modelo de desarrollo. Entonces, la identificación de sistemas productivos requiere disponer de un contexto de trabajo asociativo, sus aptitudes y potencialidades para el progreso de los sistemas.

#### Enfoque diferencial

- Reconocer que las personas y comunidades tienen características particulares, por múltiples factores, hacen ver la necesidad de abordar las acciones y estrategias resultantes de manera diferenciada. Lo que hace, a su vez, distinguir y fortalecer la heterogeneidad de la ACFC (MADR, 2017).

#### Desarrollo sostenible

- Identificar y modelar sistemas productivos, que propenden por la sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social de las actividades productivas en beneficio de las comunidades rurales.

#### Gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques

- Promover las reglas, procesos y estructuras que definen y regulan la forma en que las personas, comunidades y otros sujetos logran acceder a los recursos. La priorización de alternativas productivas indaga sobre cómo estas se relacionan con la comunidad y median por un uso sostenible, responsable con las medidas ambientales y seguro para la pervivencia de las comunidades en el territorio, que cohesiona la diversificación de actividades y medios de vida de la ACFC.

#### Cambio climático

- Mitigar y adaptarse al cambio climático es un imperativo. Disminuir la vulnerabilidad de los sistemas productivos, y contribuir a un desarrollo bajo en emisiones de carbono es responsabilidad y compromiso de todos. Por tal razón, los sistemas productivos sostenibles, como conjunto estructurado de actividades, contribuyen en las medidas, prestan servicios ecosistémicos, gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad, el bienestar y buen vivir.

#### Solidaridad

- Como principio constitucional, responsabilidad compartida y atención especial a las familias y comunidades campesinas que presentan los mayores índices de pobreza y se encuentran en situación de vulnerabilidad, los sistemas productivos, resguardan un sentido de solidaridad alimentaria. De conformidad con este dialogo local, identificar los sistemas complementarios que dan soporte a las líneas productivas principales, van más allá, y generan un mecanismo de intercambio que permite, entre los actores, revivir prácticas solidarias para la pervivencia de sus pobladores.

#### Seguridad jurídica

- Es un principio. La certeza y la confianza que brinda el Estado a la población rural de mantener un orden en el territorio. Durante el proceso, y teniendo en cuenta el alcance, en relación a los sistemas productivos, estos deben estar dentro de un marco normativo de legalidad y con entes de control sobre la actividad.

## 1.2. Diagnóstico del estado actual de la UAF

### 1.2.1. Contexto del sector

La configuración de la estructura agraria en el país se deriva, entre otros, de las dinámicas de la concentración improductiva y el fraccionamiento antieconómico de la propiedad. Al respecto, el «Análisis de la propiedad rural», realizado por la UPRA para la vigencia 2017, concluyó que la distribución de la propiedad en Colombia es desigual al extremo, lo que la hace necesariamente inequitativa. Así, por ejemplo, se encontró un valor alto para el índice de Gini del área de propietarios a escala nacional: 0,869.

El 10 % de los tenedores, propietarios o poseedores que menos tienen ocupan el 0,37 % del área que deberían ocupar en un escenario de igualdad, aspecto mostrado por el indicador de disparidad inferior. Por otro lado, el 10 % de los propietarios o poseedores que más tienen ocupan 8,09 veces más área de la que ocuparían en un escenario de absoluta igualdad. Estos indicadores muestran un alto nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad rural en Colombia, sustentado principalmente por las altísimas diferencias entre la parte baja y alta de la distribución (UPRA, 2014a).

Tabla 1. Variación de los indicadores de distribución de la propiedad rural en Colombia de los predios rurales privados con destino agropecuario dentro de la frontera agrícola, 2015, 2016 y 2017

Concepto	Indicador	2015	2016	2017	Variación 2017/2016 (%)
Igualdad	Gini de la propiedad	0,861	0,861	0,869	0,93
Heterogeneidad	Theil	0,1551	0,1544	0,1615	4,60
Disparidad	Disparidad inferior	0,00382	0,00378	0,0037	-2,12
	Disparidad superior	7,941	7,938	8,0904	1,91

Fuente: (UPRA, 2017a) con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia y Cali.

Lo anterior se evidencia al analizar la distribución predial del país, bajo la escala de clasificación de 16 rangos según el tamaño de los predios, propuesta por la UPRA (tabla 1). Allí se observa que el mayor porcentaje de predios se encuentran en el rango de media hectárea o menos con un 40,01 %, mostrando un aumento con relación a 2014 y representan el 0,85 % del área total a 2017. El rango de predios entre 1000 a 2000 ha representa el mayor porcentaje del área, con el 20,94 % y corresponde al 0,16 % del total de predios (UPRA, 2017a).

Tabla 2. Variación y participación porcentual de número de predios y áreas por rangos de tamaño predial entre 2014 y 2017

Tamaño predial	No de predios		Variación 2017/2014	Área (ha)		Variación 2017/2014	Participación Predios		Participación Áreas	
	2014	2017		2014	2017		2014	2017	2014	2017
			4			4				

<b>A1. Hasta 0.5 ha</b>	226.557	256.516	13,22%	49.462	53.558	8,28%	38,97%	40,01%	0,86%	0,85%
<b>A2. Mayor a 0.5 - hasta 1 ha</b>	86.838	94.152	8,42%	67.036	72.674	8,41%	14,94%	14,68%	1,17%	1,15%
<b>A3. Mayor a 1 - hasta 2.5 ha</b>	91.579	99.232	8,36%	155.456	167.956	8,04%	15,75%	15,48%	2,71%	2,66%
<b>A4. Mayor a 2.5 - hasta 3 ha</b>	19.900	21.744	9,27%	55.880	61.078	9,30%	3,42%	3,39%	0,98%	0,97%
<b>B1. Mayor a 3 - hasta 5 ha</b>	44.463	47.947	7,84%	176.314	190.211	7,88%	7,65%	7,48%	3,08%	3,01%
<b>B2. Mayor a 5 - hasta 10 ha</b>	43.773	46.944	7,24%	319.169	342.034	7,16%	7,53%	7,32%	5,57%	5,41%
<b>C1. Mayor a 10 - hasta 20 ha</b>	26.323	28.473	8,17%	381.073	412.005	8,12%	4,53%	4,44%	6,65%	6,52%
<b>D1. Mayor a 20 - hasta 50 ha</b>	24.635	26.674	8,28%	807.654	874.596	8,29%	4,24%	4,16%	14,10%	13,84%
<b>D2. Mayor a 50 - hasta 100 ha</b>	10.558	11.698	10,80%	744.313	825.578	10,92%	1,82%	1,82%	13,00%	13,07%
<b>D3. Mayor a 100 - hasta 200 ha</b>	3.720	4.358	17,15%	498.008	582.057	16,88%	0,64%	0,68%	8,70%	9,21%
<b>E1. Mayor a 200 - hasta 500 ha</b>	1.334	1.554	16,49%	394.468	462.418	17,23%	0,23%	0,24%	6,89%	7,32%
<b>E2. Mayor a 500 - hasta 1000 ha</b>	646	720	11,46%	480.492	533.443	11,02%	0,11%	0,11%	8,39%	8,44%
<b>E3. Mayor a 1000 - hasta 2000 ha</b>	929	1.006	8,29%	1.219.487	1.322.817	8,47%	0,16%	0,16%	21,30%	20,94%
<b>E4. Mayor a 2000 - hasta 5000 ha</b>	132	142	7,58%	361.726	389.429	7,66%	0,02%	0,02%	6,32%	6,16%
<b>E5. Mayor a 5000 - hasta 10000 ha</b>	2	4	100,00%	15.625	27.990	79,14%	0,00%	0,00%	0,27%	0,44%
<b>Total</b>	<b>581.389</b>	<b>641.164</b>	<b>10,28%</b>	<b>5.726.163</b>	<b>6.317.846</b>	<b>10,33%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* (UPRA, 2017a) con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia y Cali.

Una de las formas con las que se ha tratado de mitigar esta distribución inequitativa de la tierra, han sido la política y la ejecución de programas de acceso a tierras a sujetos sin tierra o con tierra insuficiente, donde se concibe el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los pobladores rurales. Para lo cual, a lo largo del tiempo, se han implementado mecanismos como el subsidio integral de acceso a tierras, compra directa, fondo de tierras y terrenos comunales (UPRA, 2018a).

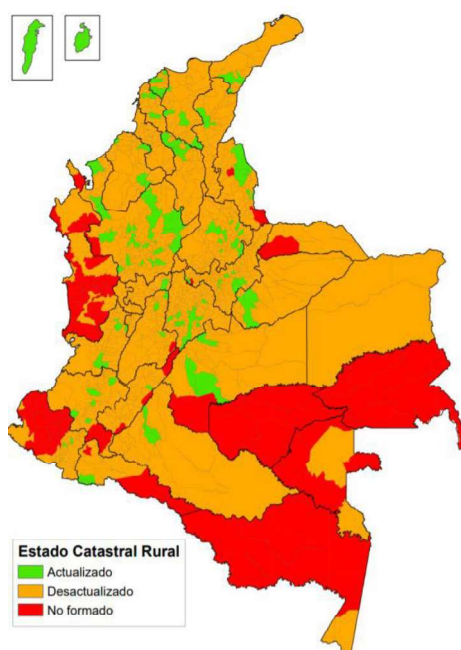
Al respecto, para el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, la transferencia de derechos de propiedad del Estado a particulares y a comunidades étnicas ha desempeñado un rol preponderante en la formación de nuevos propietarios rurales, señalando, por ejemplo, que al 2012 se habían expedido 553.475 resoluciones de adjudicación, por un total de 23.081.000 ha. 31.651.072 ha, asignadas para la constitución y ampliación de resguardos indígenas; otras 5.396.609 ha, asignadas a 71.157 familias de consejos comunitarios de población afro, y aproximadamente 1.761.240 ha tituladas en parcelas de reforma agraria, repartidas entre 107.889 beneficiarios (Universidad de los Andes, 2017).

Al estudiar la demanda y oferta de los mecanismos de acceso a tierras para el periodo 2008-2011, la UPRA observó que en cuanto al subsidio integral de acceso a tierras: a las convocatorias se presentaron 131.451 familias y de este número se logró beneficiar solo el 5,65 % —7.422 familias—, lo que significa que 124.000 familias no lograron acceder al subsidio, evidenciando así que la demanda es superior a la oferta (UPRA, 2018a). Es importante destacar que no existe un cálculo oficial de la cifra de la demanda, en cuanto a hectáreas y familias. Al respecto, se estima la demanda potencial por tierras de hogares sin tierra o con tierra insuficiente está entre 1.127.000 ha y 4.801.740 ha. Otras cifras de referencia son las estipuladas en los acuerdos de paz, donde se plantea la creación de un fondo de tierras de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años y la formalización de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural (Universidad de los Andes, 2017).

De otra parte, el catastro rural (Figura 1) ha estado pendiente en la agenda política durante décadas (Valera, 2019). Según este autor, el sistema de información catastral de Colombia está en desarrollo: el 28 % del territorio nacional no cuenta con registros catastrales, la información catastral no está totalmente sistematizada, no existen normas técnicas comunes para la topografía y la cartografía carece de la escala necesaria para la identificación de parcelas y la planificación de inversiones en infraestructura en el 59 % del territorio colombiano.

La falta de información catastral actualizada no solo impide el acceso a la financiación, frena la inversión productiva, limita los ingresos tributarios y sofoca el crecimiento, sino que también impide la aplicación efectiva de las políticas destinadas a una mayor distribución equitativa de la tierra, perpetuando la desigualdad y la pobreza (Valera, 2019).

Figura 1. Estado de actualización y formación catastral zona rural

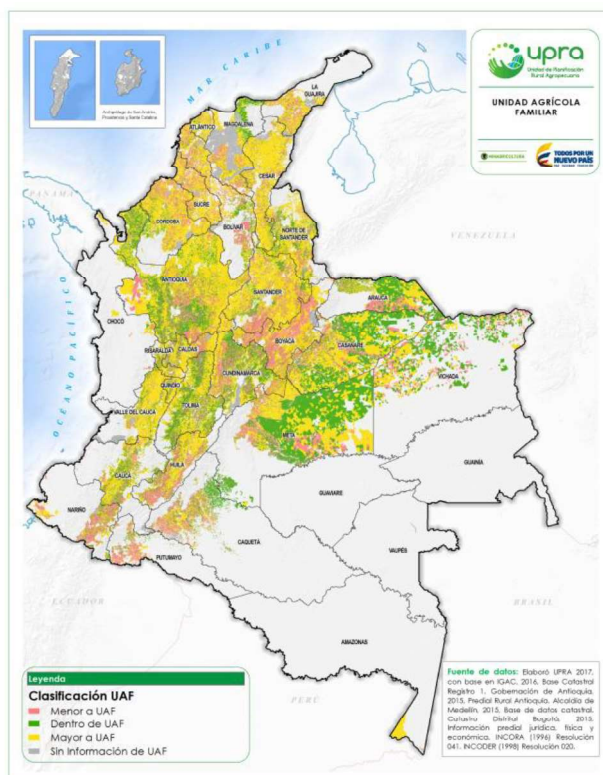


Fuente: (DNP, 2019a)

### 1.2.2. Estado actual de la UAF

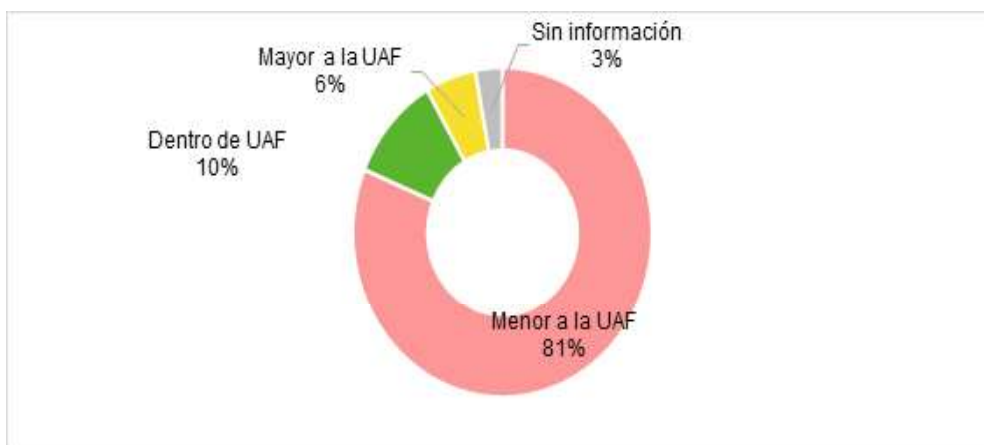
Al analizar la información catastral del país en términos de su distribución en UAF (figuras 2 y 3), se observa que, de los 3.767.223 predios privados registrados a nivel nacional a 2017, el 81 % presentan una extensión inferior a una UAF, lo que corresponde a 3.061.474 predios (color rosa). Solamente el 10 % de los predios se encuentran dentro de los rangos de la UAF, con 389.245 predios (color verde) y el 6 % de los predios poseen una extensión superior a la UAF, unos 206.989 predios:

Figura 2. Distribución de predios rurales privados en UAF



Fuente: Infografía UAF, abril de 2017. UPR, con información catastral vigencia 2016.

Figura 3. Distribución predios rurales privados en UAF



Fuente: Infografía UAF, abril de 2017. UPRA, con información catastral vigencia 2016.

Lo anterior coincide con los análisis realizados por la UPRA en 2014, donde se señala que, si una UAF es una unidad que sirve para medir la cabida de las explotaciones que pueden mantener dignamente a una familia, se debería incluir que ocho de cada diez explotaciones no reúnen las características suficientes para que las familias campesinas de este país mantengan una vida digna (UPRA, 2014a).

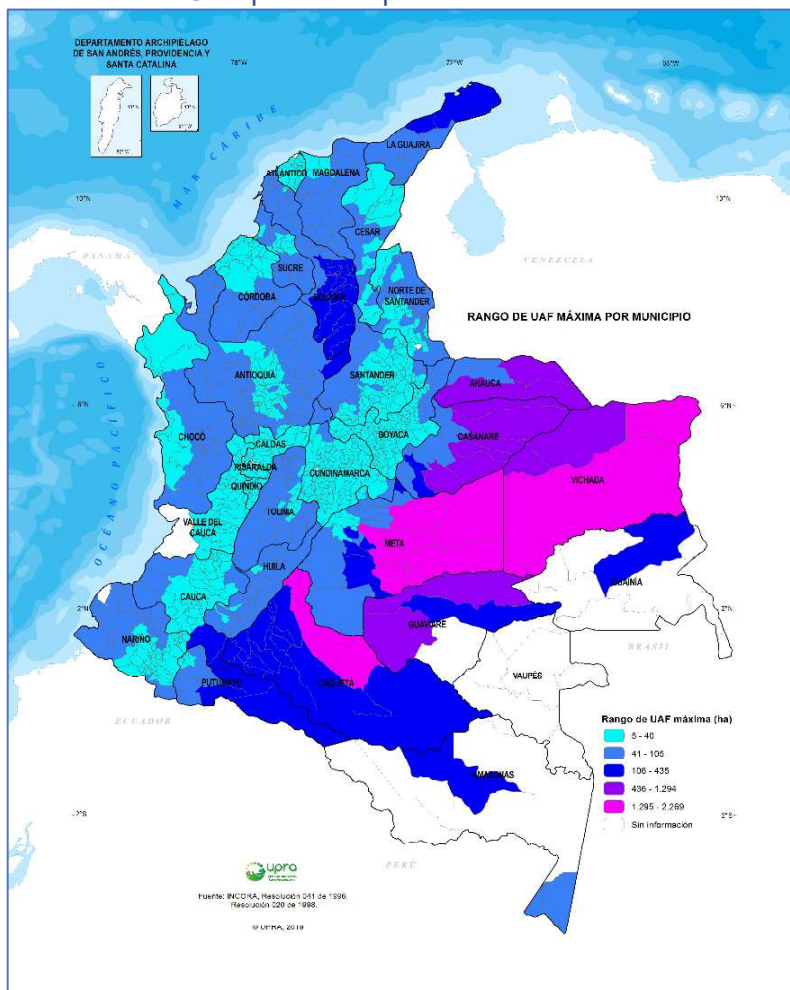
Asimismo, para el 2014 se estimó que los predios rurales privados con destino agropecuario inferiores a una UAF representan el 15,6 % del área y el 72,3 % del área total expresada en unidades UAF corresponde a predios mayores a 2,18 UAF (UPRA, 2014a).

En lo que respecta a la titulación de baldíos, la situación es similar, de acuerdo con el análisis realizado por el DNP (2016), el 90,8 % de los predios adjudicados tienen menos de una UAF, de los cuales, el 39,2 % corresponden a casa lotes y el 51,6 % a predios cuya extensión no supera 1,6 ha. En este mismo análisis, el DNP concluye que, si la mayoría de los predios adjudicados tienen menos de una UAF, no es posible lograr avances significativos ni en equidad, ni en la productividad, y ello tiene un efecto negativo en las condiciones de vida de los hogares (DNP, 2016b).

Actualmente, las extensiones para las UAF por zonas relativamente homogéneas (ZRH) de los municipios se encuentran establecidas en el Acuerdo 08 de 2016, por el cual se adoptaron las disposiciones establecidas en la Resolución 041 de 1996 y el Acuerdo 014 de 1995. La Resolución 041 de 1996 tiene información para 28 departamentos y 965 municipios. La Resolución 020 de 1998 definía las extensiones de UAF de las ZRH de 4 departamentos (Norte de Santander, Santander, Guaviare y Guainía). Las ZRH pueden tener 4 tipos diferentes de UAF: agrícola, ganadera, mixta y única.

El siguiente cartograma (Figura 4) muestra los rangos mínimos y máximos de UAF por municipio vigentes a la fecha, en el cual se evidencia que la UAF expresada en menores rangos aplica para municipios ubicados en la región andina y los de rango más amplio en la región de la Orinoquía.

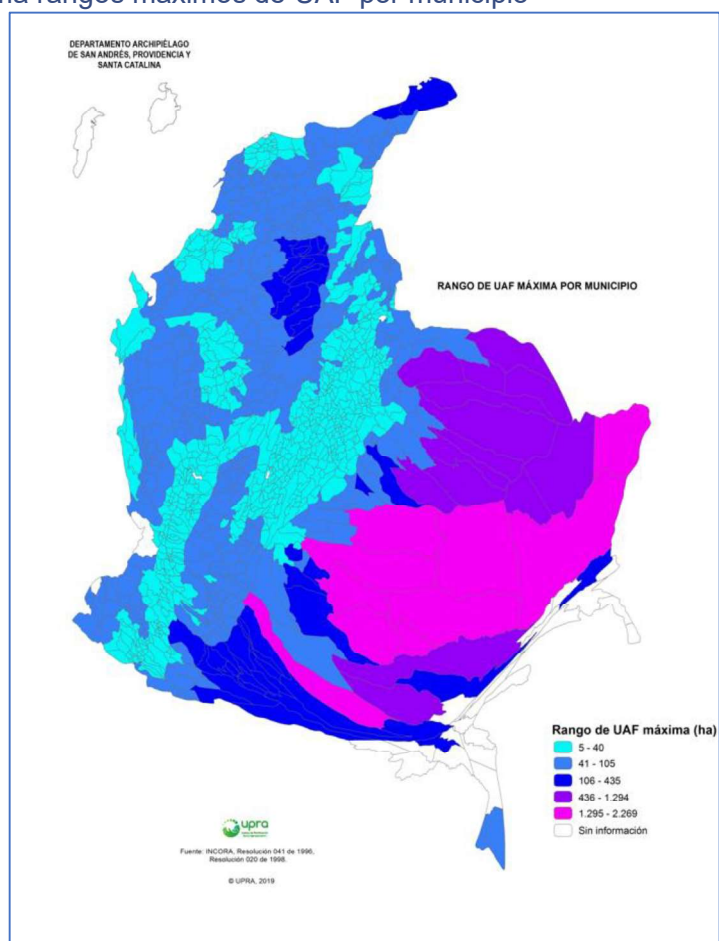
Figura 4. Rangos máximos de UAF por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución 041 de 1996 y la Resolución 020 de 1998.

Estadísticamente se identifican enormes distancias y amplitudes del rango que opera para algunas regiones, lo cual podría contribuir a explicar que dichos rangos no hayan tenido tanta aplicabilidad y el país se encuentre más en una tendencia hacia el fraccionamiento de los predios rurales. El siguiente cartograma (figura 5) intenta representar el territorio nacional de cara a la amplitud o estrechez del rango de UAF a nivel municipal.

Figura 5. Cartograma rangos máximos de UAF por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución 041 de 1996 y la Resolución 020 de 1998.

### 1.3. La UAF en la política pública

La UAF en las políticas públicas tiene sus inicios en 1961 con la Ley 135, con posteriores modificaciones en su definición y alcance en 1988 mediante la Ley 30 y en 1994 con la Ley 160. Configurándose a través del tiempo en un instrumento cuyo principal efecto es lograr distribuir un recurso escaso entre distintos actores que lo requieren para subsistir y sustentar su existencia y la de las siguientes generaciones. Como se mencionó en el apartado anterior, es un instrumento multifuncional que trae consigo un efecto correlativo en 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 y la adjudicación de bienes baldíos de la nación. Igualmente, es funcional en la realización del ordenamiento social de la propiedad, la ordenación del suelo rural y el fomento de la adecuada explotación del suelo (UPRA, 2017c).

En 1961, mediante la Ley 135, se planteaba como objetivo reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a esta su trabajo personal (Ley 135, 1961, art. 1). Para lo cual incluye dentro de sus instrumentos de política el concepto de UAF, definiéndola en el artículo 50 como 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 (UPRA, 2017c).. De esta manera, la UAF surge como un instrumento de los programas de reforma agraria, mediante el cual se establecían las extensiones de tierra en las cuales las familias campesinas pudiesen mejorar sus condiciones de vida (Rey, Lizcano, & Asprilla, 2014).

La concepción de la UAF en el marco de la Ley 135 de 1961 consideraba a la tierra en sí misma como factor modificador de las condiciones de vida del sujeto beneficiario, situación que ulteriormente corregiría el legislador en el año de 1994, al modificar el sentido sustancial de la UAF por el de empresa básica agropecuaria.

Asimismo, esta ley asignó a la UAF funcionalidad en materia de ordenamiento social de la propiedad al indicar que el Incora debía buscar la conformación de unidades agrícolas familiares en los procesos de colonización, parcelación y concentración parcelaria, pues a través de los mencionados procesos el Incora cumplía tal función en materia agraria (UPRA, 2017c).

Con la Ley 30 de 1988, se generaron variaciones al concepto de UAF, al definirla como la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar (Ley 30, 1988, art. 18).

Adicionalmente, estableció para la UAF las siguientes características:

- La extensión del predio dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto.
- Suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos.
- No más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puede ser destinados al pago de deudas originadas en la compra o adquisición de la tierra.
- El adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida.
- El INCORA deberá observar para la determinación de la extensión de las UAF, un promedio nacional de 22 hectáreas por parcela, que podrá aumentar o disminuir la extensión correspondiente, según la naturaleza y características de la zona y del fundo y su potencialidad para la explotación agropecuaria.
- El INCORA deberá realizar los estudios correspondientes a los requerimientos de servicios públicos, vías, capital de trabajo, recursos del crédito, condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región y demás factores de desarrollo que permitan determinar cabalmente la extensión, uso y productividad de cada UAF.

La ley amplió el concepto de UAF al integrar nuevos aspectos, como un parámetro de salarios mínimos, clase de suelos o vocación, productividad promedio, disponibilidad de riego, tipo de tecnología y valores para el pago de deudas, estudios de requerimientos de servicios públicos, vías, capital de trabajo, recursos del crédito y condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región (UPRA, 2017c).

En 1994, con la Ley 160 se generaron nuevos cambios al concepto de 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. (Ley 160, 1994, art. 38).

Así, mediante esta definición se ratifica la función de la UAF en temas de ordenamiento territorial al caracterizarla como empresa básica de producción agropecuaria, 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. Igualmente, le asignó a la UAF funcionalidad como 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 (UPRA, 2017c).

## 1.4. Antecedentes metodológicos

Como parte del marco de referencia, los antecedentes de la investigación o antecedentes metodológicos se refieren a la revisión de trabajos previos sobre el tema en estudio, es decir, la UAF, realizados en instituciones públicas sectoriales y de educación superior.

En Colombia se han desarrollado estudios dirigidos a 1) ajustar los criterios metodológicos, y 2) definir los cálculos de la UAF en varias oportunidades. Las metodologías han diferido en sus abordajes técnicos y del mismo modo los cálculos realizados. Han sido dos los modelos metodológicos oficiales para el cálculo de la UAF, dando «alcance general» al artículo 38 de la Ley 160 de 1994, que ordena la determinación de la unidad agrícola familiar, como regla general, por zonas relativamente homogéneas:

1. El que fijó los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales del Incora, adoptado mediante la Resolución 017 de 1995. Esta metodología es la primera conocida como tal en la historia de la UAF y la que fue aplicada para los cálculos que se encuentran hoy vigentes.
2. El modelo metodológico que revisó y replanteó los criterios para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas, materializado mediante el Acuerdo 202 de 2009 que a su vez integraba el documento del estudio técnico denominado «Guía UAF-SIG 01, Metodología para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar», elaborado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) que por supuesto derogó la metodología del año 1995. Esta metodología sigue vigente hoy después de 11 años, sin embargo, como se señalará más adelante, aún no se ha estrenado en materia de cálculos, dado que continúan vigentes las UAF calculadas bajo la metodología definida hace 25 años.

Es necesario señalar como antecedente metodológico el esfuerzo reciente del año 2017, donde la ANT buscaba revisar y replantear el modelo metodológico vigente contenido en el Acuerdo 202, para lo cual llevó a cabo un estudio técnico cuyo responsable técnico y además aliado de la joven entidad, fue la Universidad Javeriana de Cali que demostraba experiencia en cálculos de UAF para algunos departamentos durante la existencia del Incoder. El estudio de la Javeriana cuenta con abordajes técnicos muy constructivos, innovadores y valiosos, sin embargo, no llegó a ser adoptado oficialmente y su escala de estudio fue departamental.

Dado que el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 hace una salvedad en el último inciso del referido artículo indicando que, para efectos de la determinación del valor del subsidio a otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la unidad agrícola familiar. Esta hace referencia a casos excepcionales en los que no se aplican las extensiones fijadas por ZRH, sino donde la superficie de la unidad agrícola familiar se establecerá con cálculos específicos a nivel predial, sustentados en el proyecto productivo elaborado para cada predio.

Es preciso insistir en que esta es la única referencia normativa que podría asociarse a la existencia de una posible UAF de tipo predial, al respecto existen dos modelos metodológicos oficialmente adoptados aplicables al caso concreto del Subsidio Integral de Reforma Agraria, luego Subsidio Integral de Adquisición de Tierras y hoy Subsidio Integral de Acceso a Tierras:

1. La metodología que determinó el valor máximo total de cada unidad agrícola familiar, los criterios para la evaluación técnica y financiera del proyecto productivo formulado por los campesinos para acceder al subsidio de adquisición de tierras rurales, adoptada a través del Acuerdo 16 de 1996 del Incora. Esta metodología es la primera conocida como tal en la historia del subsidio.
2. La metodología que adelantó la actualización de los criterios que establecen la extensión de la unidad agrícola familiar para efectos del subsidio integral de tierras, por tratarse de procedimientos de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y aplicable también en los procedimientos de adquisición directa de predios rurales, reglamentada mediante Acuerdo 192 de 2009 y derogando el Acuerdo 16 de 1996.

A esta última metodología se ciñeron en su debido momento procedimientos específicos como los que se aplicaban a predios del extinto Fondo Nacional Agrario (hoy asumido en sus funciones por el Fondo de Tierras para la Reforma Rural conforme lo definido en los artículos 18 a 24 del (Presidencia de la República, 2017)) y baldíos reservados de la nación, por lo cual, aun tratándose de procedimientos diferentes al subsidio, seguían el criterio de UAF en términos de proyecto productivo como criterio de referencia o criterio auxiliar:

- Para predios del Fondo Nacional Agropecuario, el artículo 14 del Acuerdo 349 de 2014 del Incoder señaló 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 192 de 2009.
- Para baldíos reservados de la nación,<sup>3</sup> el Acuerdo 203 de 2009 del Incoder, hoy vigente, señala que la extensión de la unidad agrícola familiar adjudicable y la cabida familiar en los terrenos extinguidos se establecerá en el nivel predial. Por tanto, en lo procedimental se ha aplicado una mezcla de criterios metodológicos establecidos en los Acuerdos 192 y 202 de 2009, lo que UPRA ha señalado en trabajos anteriores como un direccionamiento confuso, pero, en todo caso, ha buscado garantizar que el(los) proyecto(s) productivo(s) a desarrollar sobre la respectiva UAF por cada familia contribuyan a definir el área tituable.

Es preciso señalar que, en el año 2018, la ANT, reglamentando el artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017, desarrolló un nuevo instrumento metodológico denominado «Guía operativa de UAF Predial», adoptado por la Gerencia General mediante la Resolución 2533 del mismo año. Este se perfiló como instrumento a ser aplicado en todos los programas de acceso a tierras en el marco del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la propiedad. La UPRA ha señalado que dicho instrumento configura un direccionamiento confuso debido a que el Decreto Ley 902 no modifica las disposiciones de UAF existentes (en este punto es preciso remitir al lector a lo conceptuado al respecto en la memoria justificativa de la propuesta jurídica que soporta el acto administrativo para la adopción de la presente metodología).

Los modelos metodológicos descritos en los anteriores párrafos (resumidos en la tabla 3) constituyen fuentes primarias de este estudio, ya que aportan los abordajes originales al cálculo de la UAF, muestran la evolución histórica del instrumento, trasegar institucional, intencionalidad

---

<sup>3</sup> es decir, predios que reiertan a la nación tras la declaratoria de la extinción de dominio a favor de la nación por tratarse de predios no explotados o explotados inadecuadamente por sus propietarios durante tres años continuos y que sean aptas para la explotación económica.

de la norma y los criterios metodológicos, rutas técnicas, alcances en relación con los procedimientos operativos, conceptualización en términos de garantías económicas, sociales, culturales y hasta ambientales de la UAF, categorías emergentes, resultados y validaciones, entre otros aspectos importantes de trazabilidad.

Tabla 3. Resumen de antecedentes metodológicos UAF

RESUMEN PRECEDENTES METODOLÓGICOS DE LA UAF	
Regla general	Casos excepcionales
UAF por Zonas Relativamente Homogéneas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución 017 de 1995 (no vigente)</li> <li>• Acuerdo 202 de 2009 (vigente)</li> <li>• Propuesta técnica ANT, Universidad Javeriana de Cali (no entrada en vigencia)</li> </ul>	UAF predial para subsidio: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo 16 de 1996 (no vigente)</li> <li>• Acuerdo 192 de 2009</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia.

También fue necesario analizar los antecedentes de la UAF en la revisión de los instrumentos que fijan cálculos o estimaciones de áreas en aplicación a los modelos metodológicos que han existido a lo largo de los años.

Se han analizado los tamaños de la UAF que han sido adoptados oficialmente y también aquellos que no lo fueron pese a haber sido generados sus cálculos directamente por el Incoder o a través de trabajos interinstitucionales, convenios con universidades e institutos de investigación.

En su orden secuencial, se revisaron nueve instrumentos de cálculo de la UAF, y se retomaron elementos valiosos de todos ellos en esta nueva propuesta metodológica y en especial para cotejar los resultados de tamaños estimados de la prueba metodológica realizada en municipios caso de estudio (Tabla 4).

Tabla 4. Resumen de antecedentes instrumentos de cálculo UAF

Id	Antecedente de cálculo	Metodología que orientó el cálculo	Responsable de la estimación del cálculo de UAF	Estado
1	<b>Resolución 041 de 1996</b> 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.	Por Zonas Relativamente Homogéneas de la Resolución 017 de 1995	Gerencias regionales Incora	Vigente, dado que fue adoptada integralmente por el Acuerdo 08 de 2016 de la ANT
2	<b>Resolución 020 de 1998</b> Por el cual se modificó parcialmente la Resolución 041 de 1996, ratificada por el Acuerdo 08 de 2016 ANT, subsanando	Por Zonas Relativamente Homogéneas de la Resolución 017 de 1995	Gerencias regionales Incora	Vigente, dado que la Resolución 041 de 1996 y sus modificaciones

Id	Antecedente de cálculo	Metodología que orientó el cálculo	Responsable de la estimación del cálculo de UAF	Estado
	información faltante o inadecuada para el municipio de Cimitarra (Santander), áreas en Norte de Santander, áreas de la margen derecha del río Guaviare y la parte norte del departamento de Guainía correspondiente a zona de reserva forestal sustraída desde 1972.			fueron adoptadas mediante el Acuerdo 08 de 2016 de la ANT
3	<b>Resoluciones 1132 y 1133</b> Fijan patrones constitutivos de la UAF mínima ponderada a 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 latifundistas	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.	Gerencia General del Incoder	No vigente
4	<b>Estudios para el cálculo</b> de la UAF en 10 departamentos: Cesar, Guajira, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Magdalena, Meta, Vichada, Arauca, Casanare	Por Zonas Relativamente Homogéneas de la Acuerdo 202 de 2009	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA	(no entrados en vigencia)
5	<b>Estudios de reformulación</b> para el cálculo de la UAF en 15 departamentos:	Por Zonas Relativamente Homogéneas de la Acuerdo 202 de 2009	Incoder	(no entrados en vigencia)
6	<b>Estudios para el cálculo</b> de la UAF en 14 departamentos: Córdoba, Sucre, Bolívar, Tolima, Santander y Norte de Santander Cundinamarca, Boyacá, Caldas, Huila, Quindío, Atlántico, Chocó, Risaralda	Por Zonas Relativamente Homogéneas de la Acuerdo 202 de 2009	Universidad Jorge Tadeo Lozano en convenio con Incoder	(no entrados en vigencia)
7	<b>Estudios para el cálculo</b> de la UAF en 3 departamentos: Cauca, Nariño y Valle del Cauca	Por Zonas Relativamente Homogéneas de la Acuerdo 202 de 2009	Universidad Javeriana de Cali PUJ en convenio con Incoder	(no entrados en vigencia)
8	<b>Estudios para el cálculo</b> de la UAF en 1 departamento: Antioquia	Por Zonas Relativamente Homogéneas de la Acuerdo 202 de 2009	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia Corantioquia en convenio con Incoder	(no entrados en vigencia)
9	<b>Estudios comprobación metodológica para el cálculo</b> de la UAF en 3 regiones: Casanare, Cundinamarca (Sumapaz), Sur de Bolívar	Por Zonas Relativamente Homogéneas bajo la propuesta de ajuste al Acuerdo 202 de 2009, realizada por la PUJ	Universidad Javeriana de Cali PUJ en convenio con ANT	(no previstos para entrar en vigencia)

Fuente: Elaboración propia.