



Libertad y Orden

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL  
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

**ACUERDO No. con Fecha**

*“Por medio del cual se establecer la Unidad Agrícola Familiar aplicable a la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia proferidas entre el 05 de agosto de 1994 y 17 de marzo de 2023, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 288 de 2022”*

**EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

En uso de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por los artículos 38 y 67 de la Ley 160 de 1994, los numerales 1 y 16 del artículo 9 del Decreto Ley 2363 de 2015 y

**C O N S I D E R A N D O**

Que el artículo 64 superior, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2023, establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra en favor de los campesinos y trabajadores agrarios. Esta norma constitucional reconoce que esta población se encuentra en la categoría de sujetos de especial protección constitucional, debido a su particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, sus dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales.

Que el artículo 334 superior, modificado por el artículo 10. del Acto Legislativo 3 de 2011, por su parte, señala que el Estado “ (...) *intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*”

Que la Corte Constitucional emitió la Sentencia SU 288 de 2022 del 18 de agosto de 2022, mediante la cual revisó trece (13) sentencias de casos que correspondían, por un lado, a acciones de tutela presentadas por la ANT en contra de providencias que declararon la prescripción adquisitiva de dominio de predios rurales presuntamente baldíos con fundamento en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (explotación económica); y del otro, a acciones constitucionales promovidas por particulares contra providencias que negaron la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios rurales por existir dudas sobre la naturaleza privada de los bienes (presuntamente baldíos de conformidad con la Sentencia T-488 de 2014).

Que la mencionada providencia, notificada a la ANT el 17 de marzo de 2023, además de concluir que en las sentencias de pertenencia sobre baldíos de la nación se habría incurrido en un defecto sustantivo, se indicó también que las mismas no le son oponibles al Estado, razón por la cual, en aquellos casos en los que se prescriba judicialmente un baldío, la autoridad de tierras puede recuperarlos cuando estén indebidamente ocupados. Así mismo, se ordenó a la Agencia reconocer, en el marco de la implementación del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (en adelante PARB), las sentencias judiciales de pertenencia proferidas por jueces de la República a partir de la vigencia de la Ley 160 de 1994, y hasta la fecha de la publicidad de la aludida providencia de unificación, que recaigan sobre predios baldíos con una extensión igual o inferior a la UAF, siempre que se verifique el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos para la adjudicación de baldíos, bajo las normas vigentes para la época en que se profirió la respectiva decisión de

Continuación del Acuerdo *"Por medio del cual se definen los criterios para determinar la Unidad Agrícola Familiar dentro de la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022"*.

pertenencia, acorde a lo dispuesto en la Regla Décima de esa decisión y ordinal Décimo Séptimo del Resuelve.

Lo anterior, implica que el PARB debe tener como pilares fundamentales las siguientes premisas: (i) el reconocimiento de sentencias de pertenencia, debe tener lugar sobre predios baldíos con una extensión menor o igual a la UAF, siempre y cuando, para el momento de la declaratoria de pertenencia se hubieren cumplido los criterios objetivos y subjetivos para la adjudicación, pues ello significa que, a pesar de los defectos sustantivos y orgánicos en que incurrieron los jueces al no haber constatado la naturaleza privada del predio, con la prescripción se cumplió finalidad de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina; (ii) la recuperación de manera prioritaria de predios que excedan ampliamente la UAF y aquellos que signifiquen enormes extensiones de tierra en términos absolutos, ya que es allí donde los fenómenos de acumulación pueden ser más evidentes y; (iii) que la UAF que se debe tomar como referencia, debe corresponder a las normas vigentes para la época en que se profirió la decisión de pertenencia.

No obstante, se evidencia que entre el 05 de agosto de 1994 -como la fecha en que entró en vigor la Ley 160- y el 16 de mayo de 1995 -fecha de expedición de la Resolución INCORA 018 donde se realizó la *"Determinación de extensiones de UAF"*-, no se contaba con reglamentación alguna que determinara las extensiones de área que representaban la UAF al interior de las zonas respecto de las cuales se pudo emitir sentencias de pertenencia que, a hoy, deban valorarse respecto de su reconocimiento en el marco del PARB.

Lo anterior, toda vez que las reglamentaciones sobre la UAF tuvieron lugar progresivamente de la siguiente manera: **1.** Año 1995, se expidió la Resolución No. 017 del 16 de mayo, que fijó *"Criterios metodológicos para definir UAF por ZRH"*, la Resolución No. 018 del 16 de mayo donde se realizó la *"Determinación de extensiones de UAF"* y el Acuerdo No. 014 del 31 de agosto que fijó *"Excepciones de adjudicación por debajo de la UAF"*. **2.** Año 1996, se expidió la Resolución No. 041 del 24 de septiembre. *"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."* y derogó la Resolución No. 18 de 16 de mayo de 1995".

De la traza normativa previamente expuesta, se colige que únicamente hasta el año 1995, se expidió la Resolución 018 del 16 de mayo donde se realizó la *"Determinación de extensiones de UAF"*, con fundamento en los criterios metodológicos para determinar la UAF, consagrados en la Resolución 017 de 1995, la cual fue proseguida de la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 que llevó a cabo la *"Determinación de extensiones para las UAF por ZRH"*, que, fruto de ponderar estudios regionales que permitieron identificar aspectos similares en la fisiografía de cada zona y su potencialidad productiva agropecuaria; determinó las extensiones máximas que constituyen una UAF al interior de determinadas zonas relativamente homogéneas.

Que en consecuencia, y para sortear el cálculo de UAF en ZRH durante el período de tiempo en el que no se contaba con reglamentación al respecto, esto es, del 05 de agosto de 1994 al 16 de mayo de 1995, se debe aplicar dentro de la respectiva actuación administrativa de reconocimiento de sentencias al interior del PARB, lo dispuesto en la Resolución No. 018 del 16 de mayo de 1995.

Ello, en aplicación al principio de retrospectividad de la ley que, tiene lugar ante la ocurrencia de una situación jurídica en curso, al momento de entrar en vigencia la nueva norma, siempre y cuando no se hayan generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos bajo la lógica de los artículos 29 y 58 de la Constitución Política, como premisas propias a la irretroactividad de la ley; lo anterior, en armonización con el artículo 26 de la Resolución No. 018 del 16 de mayo de 1995, que, de manera expresa consagró las reglas aplicables para sortear el tránsito legislativo dentro de los procedimientos de adjudicación de baldíos y en gracia de discusión, con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia SU 309 de 2019, a saber:

*"De acuerdo con lo expuesto, y conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, se puede concluir que las reglas de derecho sobre aplicación de la ley en el tiempo son las siguientes: "(i) por regla general las*

Continuación del Acuerdo "Por medio del cual se definen los criterios para determinar la Unidad Agrícola Familiar dentro de la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022".

normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene *prima facie* la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) **la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica** y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados." (Negrillas y cursivas fuera de texto)

Que las mencionadas Resoluciones No. 018 de 1995 y No. 041 de 1996, a pesar de que determinaron 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, no contemplaron la totalidad de municipios y zonas del país, por lo que, en el marco de la vigencia de estas normas, existen lugares sobre los que no se tienen definidas extensiones UAF que permitan llevar a cabo el análisis de cara a la implementación del PARB.

Que para las municipios o zonas respecto de los cuales las Resoluciones No. 018 de 1995 y No. 041 de 1996 no hayan determinado extensiones de unidades agrícolas familiares, en los que se encuentren predios baldíos sobre los cuales hayan emitido sentencias de pertenencia que a hoy deban valorarse en el marco de la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia, es necesario que, única y exclusivamente para efectos de esta ruta, se conjugue lo siguiente:

- a) Aplicar la UAF que consagra el artículo 50 de la Ley 135 de 1961, modificado por el artículo 18 de la Ley 30 de 1988 en el parágrafo 1, a saber: ***"Parágrafo 1º. El INCORA deberá observar para la determinación de la extensión de las Unidades Agrícolas Familiares, un promedio nacional de 22 hectáreas por parcela, pero 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."*** Negrilla fuera del texto
- b) Ahora bien y respecto del cálculo técnico para promediar el área que se puede aumentar o disminuir, correspondiendo a la naturaleza y características de la zona, del fundo y su potencialidad para la explotación agropecuaria, se deberá aplicar la metodología de la ley geográfica de Tobler, que es propia al concepto de autocorrelación espacial del geógrafo y cartógrafo suizo-estadounidense Waldo Rudolph Tobler (1930-2018), que afirmaba: *"Todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las distantes"*, y en términos prácticos, consiste en la predicción dado la interdependencia espacial de los fenómenos espaciales.

En efecto, de esta manera es posible la predicción del comportamiento de una variable en una unidad espacial específica que se podría extender a sus vecinos bajo este principio; toda vez que, las características socioeconómicas, agrológicas, productivas y ambientales propias de la Geografía tienden a mostrar cierto grado de similitud, ya que a menos que existan factores de ruptura o de discontinuidad muy marcados, la situación normalmente esperable sería la de cierta homogeneidad espacial<sup>1</sup>. En general, se acepta que exista autocorrelación espacial siempre que haya una variación espacial sistemática en los valores de una variable a través de un mapa, es decir un patrón en el comportamiento de la variable según la ubicación geográfica del dato. Si los valores altos de una posición (lugar) están asociados con valores altos de lugares vecinos, la autocorrelación espacial es positiva siendo la situación opuesta la de autocorrelación espacial negativa<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/126026/CONICET\\_Digital\\_Nro.b6facaf1-d01f-4f31-a05a-654f8eed63a0\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/126026/CONICET_Digital_Nro.b6facaf1-d01f-4f31-a05a-654f8eed63a0_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

<sup>2</sup> Velázquez, G.; Cepeda, R. (2004). Análisis de asociación espacial en variables de calidad de vida en la Argentina. Revista Geográfica. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. 136: 109-132.

*Continuación del Acuerdo "Por medio del cual se definen los criterios para determinar la Unidad Agrícola Familiar dentro de la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022".*

Que, para la aplicación del criterio de proximidad o lo que se denomina ley geográfica de Tobler, se deberá en cada caso en concreto, realizar un análisis territorial de la UAF mediante un concepto técnico que, consulte las variables de las zonas cercanas utilizando insumos correspondientes a: i) mapa o capa de suelos del IGAC, ii) capacidad de uso del IGAC y, iii) pendiente o mapa de pendientes (curvas de nivel), entre otros.

Que en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 8 de la Ley 1437 de 2011 y de lo señalado en la Resolución ANT 832 de 2017, el proyecto que sirvió de antecedente a este Acuerdo fue publicado en la página web de la Agencia Nacional de Tierras durante el periodo comprendido entre el xxxx y el xxxx de 2024 para recibir comentarios de ciudadanía y grupos de interés, tal y como lo acredita el certificado XXXXXXXX emitido por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Directivo,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: ESTABLECER** que la Unidad Agrícola Familiar sobre predios de origen baldío sobre los cuales se debe adelantar el reconocimiento de sentencias de pertenencia, respecto de las sentencias de pertenencia, proferidas sobre predios baldíos entre el 05 de agosto de 1994 y el 15 de mayo de 1995, frente a las cuales la autoridad de tierras deba adelantar la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Regla 10 y el literal B de la orden 17 la Sentencia SU-288 de 2022, para efectos de calcular el área a que equivale a la UAF, es la determinada en la Resolución No. 018 de 1995 emitida por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ESTABLECER** que la Unidad Agrícola Familiar sobre predios de origen baldío sobre los cuales se debe adelantar el reconocimiento de sentencias de pertenencia, proferidas con posterioridad al 15 de mayo de 1995, es la determinada en las Resoluciones No. 18 de 1995, 041 de 1996 y 20 de 1998 de la Junta Directiva del Incora y en donde no se haya determinado la UAF por las Gerencias Regionales, se aplicará la UAF promedio que se dispuso en el párrafo 1º del artículo 50 de la Ley 135 de 1961 modificado por el artículo 18 de la Ley 30 de 1988, en los términos valorados en el presente acuerdo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Lo regulado en el presente Acuerdo, se aplicará únicamente para el procedimiento de reconocimiento de sentencias de pertenencia, clarificación y de recuperación de baldíos al interior del PARB, en cumplimiento de lo dispuesto en la regla de decisión 10 y el literal B de la orden 17 de la Sentencia SU 288 de 2022 emitida por la Corte Constitucional, en los términos expresamente consagrados en el presente Acuerdo.

**ARTÍCULO CUARTO:** Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial.

Dada en la ciudad de Bogotá D.C., el

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Continuación del Acuerdo “Por medio del cual se definen los criterios para determinar la Unidad Agrícola Familiar dentro de la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022”.*

**XXXXXXXXXXXXX  
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO**

**XXXXXXXXXXXXX  
SECRETARIA TÉCNICA DEL CONSEJO DIRECTIVO ANT**