



El campo  
es de todos

Minagricultura



**\*20191031177581\***

Al responder cite este Nro.  
20191031177581

16 de Diciembre de 2019

Doctor

**JUAN DEMOSTENES TEJADA RIVERA**

Procurador 170 Judicial I para Asuntos Administrativos

Dirección: carrera 19 n° 99-14 Casa de Justicia

Turbo, Antioquia

Email: [jtejada@procuraduria.gov.co](mailto:jtejada@procuraduria.gov.co)

**Asunto:** Respuesta a la petición con Radicado ANT No. 20196201223652

Mediante la presente nos permitimos dar respuesta a la petición presentada bajo el radicado 20196201223652, recibida por esta oficina el día 25 de noviembre del año en curso, mediante la cual formula una serie de inquietudes sobre el programa de titulación de baldíos administrado por la Agencia Nacional de Tierras.

**A su pregunta: “Cuántas hectáreas se permiten adquirir a una persona natural en tratándose de baldíos y qué condiciones se exigen”.**

**Respuesta:** En primer lugar es necesario mencionar que La Ley 160 de 1994, agrupa los programas de acceso a tierras alrededor del concepto de Unidad Agrícola Familiar- UAF-, la cual ha sido definida por el artículo 38 ibídem, como: *“la empresa básica de producción agrícola, pecuaria agrícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y dispone de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.*

Por lo tanto, la UAF es un concepto técnico de unidad mínima de reforma agraria que presupone el aprovechamiento necesario para obtener el sustento básico, más un excedente que permita el incremento patrimonial del respectivo núcleo familiar; por lo que su tamaño varía según las características de la zona de ubicación y el uso predominante del suelo. En este sentido, el Artículo 67 de la misma Ley 160 de 1994, le otorga la facultad al Consejo Directivo de la autoridad de tierras de señalar para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos.

Fue así que en ejercicio de la referida facultad, el Consejo Directivo del extinto INCORA formuló los criterios metodológicos para el cálculo de la UAF y definió, con arreglo a estos, las extensiones mínimas y máximas adjudicables sobre los baldíos nacionales por Zonas Relativamente Homogéneas<sup>1</sup>, expidiendo para ello la Resolución 041 de 1996<sup>2</sup>, adoptada por la Agencia Nacional de Tierras por medio del Acuerdo 08 de 2016,<sup>3</sup> hoy vigente. Por lo tanto,

<sup>1</sup> Zona relativamente homogénea: Aquellas que presentan aspectos similares en sus condiciones agrológicas, fisiográficas y socioeconómicas, dentro de las cuales se destacan los suelos, clima, vegetación, fauna, recursos hídricos e infraestructura vial y su interrelación con el entorno socioeconómico y ambiental. (Acuerdo 202 de 2008, artículo 1º).

**Línea de Atención en Bogotá**  
(+57 1) 5185858, opción 0

**Agencia Nacional de Tierras**  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
**Sede Servicio al Ciudadano**  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

**Agencia Nacional de Tierras**  
Código Postal 111321

**Sede Servicio al Ciudadano**  
Código Postal 111511



es en esta normatividad en la que se determina la extensión máxima que puede adjudicarse a una persona sobre baldíos rurales.

Por otra parte, el inciso 9º del artículo 72 de la Ley antes citada, consagra que 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, estableciendo como sanción para quienes incurren en esta prohibición la nulidad del respectivo acto o contrato traslativo de dominio. Significa lo anterior que, aún con posterioridad a la adjudicación de un baldío y del ingreso de este al régimen jurídico del derecho privado, el concepto de UAF continúa actuando como limitante, ya no para definir los confines de lo adjudicable, sino para establecer restricciones a la acumulación de la propiedad.

Las condiciones exigidas para la adjudicación serán desarrolladas en la respuesta a la siguiente pregunta, pues con la descripción del perfil de los beneficiarios del programa de titulación de baldíos se tendrá, por oposición, la identificación del universo de los que no lo son.

**A su pregunta: “Que personas no pueden ser adjudicatarias de tierras baldías”**

**Respuesta:** Es importante señalar que con la expedición del Decreto - Ley 902 del 29 de mayo de 2017, se reformó el trámite de titulación de baldíos a personal natural previsto por la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos, incorporando un régimen de transición para las solicitudes en curso.

En ese sentido, el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017, dispone:

**“Artículo 27.** - *En los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación. (...)*”

Por su parte, el párrafo 1º del artículo 81 de la norma mencionada, dispone:

**“(…) Parágrafo 1.** *Los procedimientos y actuaciones administrativas que hayan sido iniciados antes de la expedición del presente decreto ley y/o que se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, continuarán su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del presente decreto ley (...)*”.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el propósito de dar una respuesta integral a su solicitud, se presentará un contexto normativo general y una breve explicación sobre el procedimiento

<sup>2</sup> “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.

<sup>3</sup> “Por el cual se adoptan las disposiciones establecidas en la Resolución No 041 de 1996 y el Acuerdo 014 de 1995, expedidas por la Junta Directiva del INCORA y, sus modificaciones y adiciones”



de titulación de predios baldíos y el perfil que deben cumplir los beneficiarios de este programa de acceso a tierras.

## CONSIDERACIONES PREVIAS

Mediante Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, se suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. En efecto, el artículo 3º ibídem, modificado por el Decreto 182 del 5 de febrero de 2016, estableció:

*“(…) a partir de su publicación, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en Liquidación no podrá iniciar nuevas actividades misionales en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones, convenios y celebrar los contratos necesarios para su liquidación”.*

Fue así que mediante Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015, se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras, como una agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia.

Por su parte, en virtud de la implementación del Acuerdo Final *“Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”* y en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, se expidió el Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*. Este Decreto Ley, modificó apartes de la Ley 160 de 1994, específicamente lo relacionado con los sujetos para la reforma agraria, hoy sujetos para el ordenamiento social de la propiedad, en lo que tiene que ver con los requisitos, selección y proceso de adjudicación.

## ACCESO A TIERRAS

El Decreto Ley 902 de 2017, estableció un nuevo procedimiento, denominado *“Procedimiento Único”*, aplicable para la selección y adjudicación de los bienes baldíos de la Nación, de los bienes fiscales patrimoniales (predios del Fondo Nacional Agrario), de predios del Fondo de Tierras y del nuevo Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT).

Así, se busca establecer una sola ruta jurídica para los diferentes procesos de acceso a tierras, lo que permitirá simplificar los trámites que, en vigencia de la Ley 160 de 1994, eran múltiples, según el tipo de bien o el programa de acceso a tierras al que se refiriera la solicitud. Es necesario precisar, que no se requiere acudir mediante apoderado para iniciar o tramitar el procedimiento único de acceso a tierras de que trata el Decreto Ley 902 de 2017.

A continuación, se enunciarán los pasos que prevé el procedimiento único, en relación con el acceso a tierras.



## **PRIMERO: INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE SUJETOS DE ORDENAMIENTO (RESO)**

Es el instrumento en el que deben inscribirse como aspirantes, todos los individuos y comunidades, cuyas relaciones con la tierra deban ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la Agencia Nacional de Tierras.

El ingreso al RESO se podrá hacer, entre otras formas, a **solicitud de parte**, esto es, mediante solicitud de los interesados, quienes podrán pedir la inscripción en el módulo de Acceso a Tierras del RESO, para lo cual, deberán diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento, en adelante FISO, suministrado por la ANT, en formato físico o digital.

Las personas o comunidades inscritas en el RESO tendrán un puntaje de calificación, el cual, les permitirá competir y tener acceso a la tierra, en condiciones de igualdad material. Así, a mayor puntaje en el RESO, mayores serán las posibilidades de resultar beneficiado en el marco de un programa de acceso a tierras.

Los factores de calificación, su procedimiento y los puntajes que se asignarán, se encuentran regulados por el pluricitado decreto ley y en la Resolución 740 de 2017, expedida por la Agencia Nacional de Tierras.

## **SEGUNDO: SUJETOS DE ACCESO A TIERRAS**

De acuerdo con lo establecido por el Decreto Ley 902 de 2017, tres son los sujetos que podrán acceder a la tierra:

- A. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito:** (Artículo 4, Decreto-Ley 902). Los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras, las asociaciones con vocación agraria, o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria, **sin tierra o con tierra insuficiente**. También, personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.

### **Requisitos para sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito:**

1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos.
3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.
4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad, impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.



5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza.
6. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, quienes, cumpliendo los requisitos anteriores, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

**B. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito.** (Artículo 5, Decreto-Ley 902). Personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente, según los siguientes requisitos:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes, al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
2. Cumplir con los restantes requisitos para ser sujetos de acceso a tierras a título gratuito (Art. 4, numerales 2 al 6).

**TERCERO: PROCESO DE ADJUDICACIÓN A LOS INSCRITOS EN EL RESO SUJETOS QUE CUMPLAN LOS REQUISITOS DE ACCESO A TIERRAS**

Una vez cumplido el registro en el RESO, la ANT adelantará el procedimiento único de adjudicación y formalización, que tiene dos fases: la primera que se denomina “administrativa”, la cual será adelantada por la ANT y la segunda, que se denomina “judicial”, la cual será realizada por los jueces.

Previamente y con el fin de determinar las fases del procedimiento, se debe definir si los predios se encuentran en una “zona focalizada” o en una “zona no focalizada”. Las denominadas “zonas Focalizadas”, provienen de una decisión de competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual, cada año, determinará la priorización de la acción de la Agencia Nacional de Tierras. La focalización se refiere a un municipio completo o parte de él, como un corregimiento o vereda. La ANT, divulgará cuáles son las zonas focalizadas en el país.

En relación con las zonas focalizadas, la ANT intervendrá mediante la metodología del barrido predial masivo, el cual es un componente de los planes de ordenamiento social de la propiedad.

Los municipios, veredas y corregimientos que no sean focalizados, serán atendidos por la Agencia Nacional de Tierras, a través del procedimiento único, de acuerdo con los inscritos en el RESO. La adjudicación se realizará en orden de mayor a menor puntaje, beneficiando a los aspirantes inscritos en el RESO, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de sujetos de acceso a tierras.

Así las cosas, a partir de los fundamentos expuestos es dable afirmar que no pueden ser adjudicatarios de tierras baldías de la Nación, los aspirantes que no cumplan con el lleno de requisitos y condiciones contempladas en los Artículos 4,5 y 6 del Decreto Ley 902 de



El campo  
es de todos

Minagricultura



2017. En consecuencia, se informa que las condiciones y requisitos se encuentran enunciados en el apartado “2.2. SEGUNDO: SUJETOS DE ACCESO A TIERRAS Y FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD” del primer punto de este documento.

Adicionalmente, es necesario mencionar que conforme a lo señalado en el Artículo 3° del Decreto-Ley 902 de 2017 “Para todos los casos, los programas de acceso a tierras en desarrollo de lo establecido por el presente decreto ley se limitarán a personas colombianas que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5”, es decir, que bajo ese supuesto no se podrán adjudicar tierras baldías a título gratuito o parcialmente gratuito a personas extranjeras.

**A su pregunta:** “En terrenos ubicados cerca de playas nacionales, ¿cuántas hectáreas está permitido adjudicar?”

Con relación a este punto, es necesario indicar que no existe alguna restricción o delimitación específica que indique el máximo de hectáreas que está permitido adjudicar cerca de playas nacionales, en consecuencia se informa que resulta aplicable el contenido de la Resolución 41 de 1996 del INCORA, adoptada por el Acuerdo 08 de 2016 de la ANT, el cual determina 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.

Cosa distinta sucede con los predios que conforman las playas fluviales y marítimas, así como con los ubicados en las islas, cayos e islotes de la Nación, pues, tratándose de los primeros, el Decreto Único Reglamentario del Sector Agricultura obliga a esta Agencia a recuperarlos, habida cuenta de su condición de bienes de uso público. Respecto a los segundos, la Ley 110 de 1912 les da el tratamiento de reservas territoriales del Estado, condición que, si bien impide su adjudicación, permite a la Agencia regular su uso a partir de los lineamientos y reglamentos expedidos por el Consejo Directivo de la entidad.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Atentamente,

**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**

Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Jaime Duque Mejía

Revisó: Gabriel Carvajal

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Línea de Atención en Bogotá  
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
Sede Servicio al Ciudadano  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511