Bogotá D.C., 4 de octubre de 2016

Doctora
Delcy Hoyos Abad
Secretaría Comisión Quinta
Senado de la República
Ciudad

Ref. Informe de ponencia para segundo debate PL N° 06 de 2016 Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones

Respetada Secretaría:

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartiera la Comisión Quinta del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No.06 de 2016 Senado "Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones"; dentro de los términos establecidos para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5 de 1992.

La presente ponencia nos permite ratificar el compromiso que debe asumir el legislativo para robustecer la normatividad vigente en materia de adjudicación de baldíos, donde las mujeres rurales sean priorizadas, siendo ese un mecanismo efectivo para cerrar las brechas de discriminación y pobreza que estas pobladoras han padecido por años y de forma sistemática.

Con base en lo anterior, nos permitimos rendir el informe de ponencia en los siguientes términos:

I.Trámite

El proyecto de ley objeto de esta ponencia es autoría de las Senadoras que fungieron como ponentes para el primer debate ante la Comisión V del Senado de la República, siendo radicado el 20 de julio del presente año y fue publicado en la gaceta 524 de 2016.

El 31 de agosto de 2016 se debate la iniciativa legislativa durante la sesión de la Comisión V del Senado de la República, siendo aprobada la ponencia presentada y se da curso para que avance al segundo debate en la Plenaria de la Cámara Alta del Congreso de la República en los términos aprobados por la célula legislativa y que fueron publicados en la gaceta 664 de 2016.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El proyecto de Ley N° 06 de 2016, establece directrices y criterios específicos que permiten hacer efectiva la aplicación de la equidad de género en el acceso de las mujeres rurales a las tierras baldías de la Nación, la vivienda rural y a los recursos del erario público ejecutados en su mayoría a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidades adscritas a él y demás que favorecen la actividad rural a través de los diferentes fondos, planes, proyectos o programas para proyectos productivos.

El proyecto de Ley plantea como su objeto "…promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género."

En lo que respecta al contenido de la iniciativa legislativa, se tiene que se estructura en siete (7) artículos. El primer artículo define el objeto de la Ley, los siguientes -segundo y tercero-, modifican la Ley 160 de 1994, creando el artículo 65 A y modificando el artículo 70, el cuarto y el quinto incorporan el criterio diferencial para la vivienda rural y los proyectos productivos y el sexto y último establece vigencias y derogatorias:

Artículo 1: determina el objeto de la iniciativa legislativa que es promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural.

Artículo 2: crea el artículo 65A a la Ley 160 de 1994, donde específicamente determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER o quien haga sus veces, deben aplicar el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales en por lo menos el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales y el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la Ley establece.

Artículo 3: Modifica el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, donde establece a los posibles adjudicatarios la obligación de tener en explotación económica de por lo menos, las dos terceras partes del baldío que se solicita se adjudique. El proyecto

de Ley determina que este nivel de área en explotación por parte de los solicitantes de adjudicación sea de por lo menos el cincuenta por ciento (50%).

Artículo 4: modifica el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, estableciendo que podrán ser beneficiarias de las políticas de adjudicación de tierras baldías las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras y que tengan tradición en la ruralidad, y que deriven por lo menos el cincuenta (50%) de sus ingresos de las actividades del campo; eliminando vacíos a la interpretación de la norma, que actualmente no señala un nivel específico y genera ambigüedades. Igualmente, le asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la obligatoriedad de reglamentar en un plazo máximo de un año después de entrada en vigencia de la Ley, las condiciones y criterios de elegibilidad que permitan determinan y probar la situación de pobreza y marginalidad, vulnerabilidad social y económica a las beneficiarias de reforma agraria.

Artículo 5: mediante este artículo se garantiza que el Estado a través de las instituciones de política rural asignen a mujeres rurales como mínimo el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico y el 60% de los subsidios restante se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6: garantiza la asignación de por lo menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas del Gobierno Nacional a las mujeres rurales en condiciones de pobreza y que el 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asigne a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 7: disposiciones de publicación y vigencia de la iniciativa legislativa.

III. Justificación de la iniciativa

Para el desarrollo rural es indispensable la generación de procesos de integración entre los diferentes actores del sector y los factores productivos y de empoderamiento. Uno de los principales factores que aún mellan la capacidad de desarrollo en el agro colombiano es el acceso a la tierra, el cual es indispensable para la producción de alimentos y la generación de ingresos, y que a su vez, se constituye en un bien social y económico decisivo, que reviste de vital importancia para la identidad cultural, el poder político y la participación en el proceso de toma de decisiones dentro de la sociedad.

Garantizar la igualdad de los derechos sobre la tierra para hombres y mujeres aumenta la creación y retención de valor, las oportunidades económicas, favorece

las inversiones en la tierra, la producción de alimentos y aumenta la seguridad familiar durante las transiciones económicas y sociales, dando lugar a una mejor administración de los recursos económicos y sociales.[1]

De otra parte en la mano de obra rural se han producido cambios significativos como consecuencia del crecimiento demográfico, la migración a las ciudades, las enfermedades, salud, violencia, muerte y las dificultades de orden público, por cuenta de las cuales las mujeres han asumido funciones o tareas mucho más importantes o protagónicas en la producción de alimentos y el ordenamiento de los recursos naturales pues han pasado a convertirse en cabeza de familia del medio rural en al menos una cuarta parte y en ocasiones o segmentos específicos, en más de la mitad de los casos.

Adicionalmente muchas de estas mujeres son también madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas o enfermas, lo que corresponde a subconjuntos de la comunidad con un menor poder social.

Ambas cuestiones, la relativa a la mano de obra femenina en la agricultura y al número creciente de mujeres que son cabeza de familia, debido a la guerra, la emigración o simplemente a un cambio social, en las zonas rurales, muestran la importancia de garantizar el acceso en condiciones de igualdad de la mujer a la tierra y a otros recursos productivos.

Dentro del marco general para la construcción de la iniciativa legislativa alrededor de la participación activa de la mujer, más allá del desarrollo rural y además de buscar el mejoramiento en otros indicadores y aspectos de desarrollo humano, es necesario partir del planteamiento de los Objetivos del Milenio dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- cuyo objetivo 3 consiste en:

“Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer”

Este objetivo reconoce las diferencias entre los géneros, en especial las que se constituyen como desventajas para la mujer y se acentúan en las relaciones de poder a nivel de familia, sociedad, pareja y cultura en detrimento del goce pleno de los derechos y cumplimiento de obligaciones, por lo que considera que:

> *“El análisis social desde una perspectiva de género permite comprender mejor los factores que contribuyen a la desigualdad económica, social, política y cultural entre hombres y mujeres y hace*

[1] Género y tierra: igualdad de condiciones – Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación. Integrating Gender in Land Tenure Programmes- Findings and Lessons from Country Case Studies, Susana Lastarria. 2002.

> *evidente la necesidad de definir estrategias, acciones y mecanismos orientados a lograr la igualdad y la equidad entre las personas"*[2]

La ausencia de este enfoque en el manejo de las desigualdades a nivel social, económico, político y cultural asentadas en contra de la mujer imponen injusticias que redundan en bajos niveles de desarrollo y de crecimiento económico, y mayor pobreza que en un país como Colombia se cataliza y agudiza por la presencia de un conflicto que dura ya casi medio siglo, donde las mujeres del campo sufren en un mayor nivel sus consecuencias:

> *"…mayores desigualdades o inequidades de género están asociadas con bajos niveles de desarrollo y a la pobreza y tienen efectos sobre la perpetuación de la violencia, la ineficiencia en la utilización de los recursos humanos y sociales, la escasa participación política y productiva; de manera adicional, refuerzan el círculo intergeneracional de la pobreza"*[3]

Lo anterior hace necesaria la fijación de un límite o cota mínima que permita que el país cumpla con claridad el loable propósito de construir justicia social, en el marco de un Estado social de derecho como se autodefine en la Constitución Política, la cual origina el reconocimiento de derechos que requieren de regulación y materialización para alcanzar los logros sociales que promueve.

Diagnóstico de la mujer rural en Colombia

Con el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011- Colombia Rural, del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, se resalta la situación del campo y sus actores e interacciones, pero adicionalmente destaca la caracterización del modelo actual de desarrollo rural desde lo económico donde se reseña la existencia de dos etapas:

- Proteccionista: la cual se presentó hasta finales de los ochenta.
- Apertura económica: presentada después de 1990.

En estas dos etapas y sus circunstancias características han permanecido constantes algunos obstáculos estructurales y rasgos distintivos del sector, los cuales se transcriben a continuación, en lo que se destaca el relacionado con el género y la discriminación:

- No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerada a la población rural.
- Es inequitativo y no favorece la convergencia.
- ***Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres.***
- Es excluyente.

[2] Objetivo de Desarrollo del Milenio- Objetivo 3 "Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer" página 1.
[3] Ibídem, página 1.

- No promueve la sostenibilidad.
- Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos.
- Es poco democrático.
- No afianza la institucionalidad rural.

De lo anterior, se desprende la existencia de varias fuentes de discriminación hacia la población rural y que se ha materializado de las siguientes formas:

- **Deuda rural**: es compartida por mujeres y hombres. Se deriva del hecho de que las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos son muy precarios en las zonas campesinas.

- **Deuda de género**: esta corresponde a la experiencia de las pobladoras rurales por el hecho de ser mujeres *per se,* donde predominan ciertas actitudes culturales y sociales de orden patriarcal, que excluye y rechaza lo que no esté alineado en ese orden.

Para complementar el estado vulnerable de la mujer rural, debe tenerse en cuenta que la estructura de la economía agraria colombiana se caracteriza por una clara diferenciación de al menos tres formas empresariales básicas colombianas: "*la empresa agropecuaria capitalista, el latifundio ganadero especulativo y la producción familiar (o comunitaria)*"[4].

Es evidentemente que Colombia posee una producción mayoritariamente sustentada en la forma familiar, de la que depende en gran medida de la generación de ingresos para la familia o grupo social, que se caracteriza por el papel fundamental de la mujer en el sentido de que ella genera buena parte de la mano de obra a través de sus hijos y la propia.

En otras palabras, la mujer no solo aporta su propia fuerza laboral que por lo general no es remunerada monetariamente, sino que además da vida a hijos que a su vez aportan más mano de obra a la Unidad Productora Agropecuaria –UPA- y, se encuentra a cargo de las labores domésticas, la promoción de los valores y la educación del núcleo familiar, que demandan tiempo, pero tampoco recibe remuneración salarial.

En la misma dirección y al revisar los indicadores del mercado laboral que se presentan a continuación, se puede observar la crítica situación de las mujeres en cuanto a su participación dentro de la población económicamente activa, en la que algunos como la tasa de ocupación es la más baja (28%) comparada con las mujeres urbanas y hombres urbanos y rurales.

[4] Forero Álvarez, Jaime. Economía campesina y sistema alimentario: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria. Universidad Javeriana. Bogotá, 2003.

De la misma manera se puede visualizar igualmente que la participación en el ingreso ha sido muy baja para las mujeres rurales, que entre los años 1996 y 2005 corresponde a tan solo el 3.7%, frente a la de los hombres rurales que tuvo un desempeño a 5.9%:

Indicadores Mercado Laboral por sexo y zona. Participación en las decisiones del gasto y contribución a su financiamiento para el caso de las mujeres urbanas y rurales.

Población	Indicador	Mujeres rurales (%)	Mujeres urbanas (%)	Hombres urbanos (%)	Hombres rurales (%)
Población total	Tasa de participación. Trimestre 12/2010 – 2/2011	35,40	55,70	73,90	75,80
	Tasa de ocupación. Trimestre 12/2010 – 2/2011	28,40	46,40	66,00	72,40
	Tasa de desempleo. Trimestre 12/2010 – 2/2011	18,70	16,80	10,70	4,50
	Tasa de desempleo oculto. Trimestre 12/2010 – 2/2011	3,20	1,30	0,40	0,20
	Evolución ingresos reales 1996–2005	3,70	4,10	–10,90	5,90
	Trabajó durante la última semana (Censo 2005)	9,46	28,38	45,33	45,80
	Realizó oficios del hogar durante la última semana (Censo 2005)	49,78	30,00	2,35	6,35
Jefes de hogar	Tasa de participación	54,40	65,20	87,70	93,90
	Tasa de ocupación	49,10	58,50	83,10	91,80
	Tasa de desempleo	9,70	10,20	5,20	2,30
	Tasa de desempleo oculto	1,10	90,00	0,20	0,10
	No tenían cónyuge y estaban a cargo de hijos menores de 18 años (ECV 2008)	44,40	41,20	11,90	13,70
Jóvenes	Tasa de participación	31,40	48,80	59,70	73,00
	Tasa de ocupación	21,20	33,80	46,40	66,60
	Tasa de desempleo	32,50	30,60	20,50	8,70
	Tasa de desempleo oculto	4,90	1,80	0,70	0,50

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 134.

Se han configurado elementos que reflejan la dura realidad de la mujer en el campo, a modo de ejemplo la precariedad del tipo de remuneración que reciben por su trabajo en donde la labor agrícola no es reconocida en un 25% de las veces mediante ninguna forma de pago y 6.7% de las veces las mujeres reciben pago solo en especie, 7.5% compartido especie y dinero y solo el 60.6% en dinero. En contraste a las mujeres urbanas se les remunera un 86%.

Distribución porcentual de las mujeres en la zona rural que trabajaron durante los últimos doce meses anteriores a la encuesta por formas de remuneración, algún tipo de empleo (agrícola y no agrícola)

Tipo de remuneración	Agricultura (%)	No agricultura (%)	Total (%)
Dinero solamente	60,6	86,4	80,6
Dinero y especie	7,5	8,3	8,1
Especie solamente	6,7	1,3	2,5
No le pagan	25,2	41	8,8
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 136.

Se encuentra que durante el año 2005 en las zonas rurales, el 84% de las mujeres decidieron solas el gasto familiar, mientras que a 2010 este porcentaje disminuyó a 72.9% y el aporte de ellas en el cubrimiento de los gastos aumentó en la proporción donde ellas pagan la mitad o más de 32% a 39% entre 2005 y 2010.

Participación en las decisiones de gasto y contribución a su financiamiento para el caso de las mujeres urbanas y rurales.

		2005		2010	
		Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Persona que decide cómo gastar el dinero	Solo la entrevistada decide (%)	91,2	84,6	76,29	72,9
	Junto con alguien más (%)	7,9	12,1	21,5	24,8
	Alguien más decide (%)	1	3,3	1,7	2,4
	Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**
Proporción de gastos del hogar que paga la entrevistada	Nada o casi nada (%)	27	29	24	31,1
	Menos de la mitad (%)	19,2	17,6	24,3	22,4
	La mitad o más (%)	35,9	32	46,6	39
	Ella paga todo (%)	17,9	21,5	5,1	7,5
	Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**
	Número de mujeres con remuneración	19405	3775	13298	3072

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 137.

El número de mujeres rurales que reciben remuneración en la zona rural bajó del 2005 (3.775 mujeres) a 2010 (3072 mujeres) en 703 mujeres, es decir el 18.6%, y la disminución entre las mujeres urbanas fue de 31.4% en ese mismo lapso.

Los niveles de tenencia de la tierra por género son altamente alarmantes. Para las mujeres rurales desplazadas –según el PNUD- no alcanzan a ser el 30% de los propietarios de la tierra bajo ninguna forma de tenencia (propietaria, poseedora, ocupante baldío, ocupante de hecho), solo bajo la figura de heredera llega a un nivel de 32.5% frente a los porcentajes de apropiación relativamente altos que poseen los hombre solos.

Incluso el grupo familiar hombre y mujer alcanza a ser superior a tipo de poseedor mujer. Por ejemplo en ocupantes de baldíos el 70% de propietarios son hombres, 21.1% hombre y mujer y 8.9% solo la mujer.

Tenencia y Género

Forma de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada	Total de grupos familiares desplazados		
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre y mujer (%)
Propietario(a)	64,2	26,5	9,3
Poseedor(a)	58,9	26,7	14,5
Ocupante de baldío	70,0	8,9	21,1
Ocupante de hecho	55,4	25,0	19,6
Heredero	56,3	32,5	11,2

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 139.

Recientemente se tiene como insumo fundamental de la situación de la mujer rural, las cifras, informes y documentos técnicos producidos por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano –Misión Rural-, la cual ha permitido dimensionar la problemática en Colombia.

El informe final de la Misión Rural, se decanta por la implementación de seis estrategias que corresponden a: derechos sociales, inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad ambiental, desarrollo territorial y ajuste institucional, sobre las cuales se propone un cambio trascendental y fundamental en los lineamientos para el año 2030 en la política rural.

En líneas gruesas las seis estrategias se condensan así:

- Inclusión social: que propende por el cierre de las brechas sociales en la población rural hacia el año 2030, dotando de bienes de interés social como la alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento a estos habitantes del campo.

- Inclusión productiva y agricultura familiar: con esta estrategia pequeños productores y trabajadores del campo tendrán un acceso real y material a recursos productivos, integrar los eslabones de la cadena de producción y comercialización con remuneración salarial.

- Competitividad: que busca proveer de manera adecuada y oportuna servicios públicos sectoriales como: asistencia técnica, ciencia, tecnología, innovación, acompañamiento integral, infraestructura de transporte y energía, adecuación de tierras, sanidad agropecuaria, entre otros. En esta directriz posee un papel fundamental la coherencia de los indicadores macroeconómicos del país y una política complementaria de comercio exterior hábil que fomente una base exportadora agropecuaria consistente con las necesidades del consumo local y externo.

- Desarrollo ambiental sostenible: recursos como el agua, suelos, biodiversidad y riqueza forestal, deben ser cuidados, mantenidos y mejorados con el objeto de sostener en el largo plazo la provisión de servicios ecosistémicos y un uso productivo y ambientalmente sostenible. De manera tácita, la Misión establece que para el 2030 se debe detener la expansión de la frontera agraria y la deforestación.

- Desarrollo territorial: el cual permitirá ordenar las regiones para garantizar una organización ambiental, social y productiva de las categorías rurales (ciudades y aglomeraciones, intermedios, rural y rural disperso)[5] para desarrollar de manera integral el campo.

[5] La Misión Rural establece categorías rurales así:
Ciudades y aglomeraciones: esta categoría agrupa a 117 entes territoriales y municipio cuya población en la cabecera es mayor a 100 mil habitantes.
Intermedios: municipios con importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios que poseen entre 25 mil y 100 habitantes en la cabecera o que, aunque tengan menores cabeceras su densidad poblacional es superior a 10 hab/km2. Esta categoría agrupa a 314 municipios.
Rural: agrupa a 373 municipios cuyas cabeceras registran menos de 25 mil habitantes y presentan densidades poblacionales entre 10 hab/km2 y 100 hab/km2.
Rural disperso: corresponde a 318 municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y baja densidad poblacional con menos de 50 hab/km2

- Ajuste institucional y multisectorial: el campo no debe ser visto como un eslabón aislado de otros renglones productivos, por el contrario, debe articularse de manera ordenada y con visión de largo plazo para asegurar la disponibilidad de recursos públicos que viabilicen la correcta ejecución de la política rural. En este punto se demanda la realización de un CONPES rural que habilite un escenario marco para formular políticas públicas rurales para cada sector gubernamental con metas a 10 años que sean consecuentes con la primera estrategia de inclusión social, es decir, que contribuya al cierre de las brechas sociales. Otro elemento dentro de este ajuste institucional y que garantiza la realización del CONPES rural, corresponde a la realización de un CONFIS rural que asigne los recursos presupuestales y garantice que la política rural planteada por el CONPES sea una carta de navegación de largo plazo y no que obedezca a coyunturas políticas y/o bonanzas económicas.

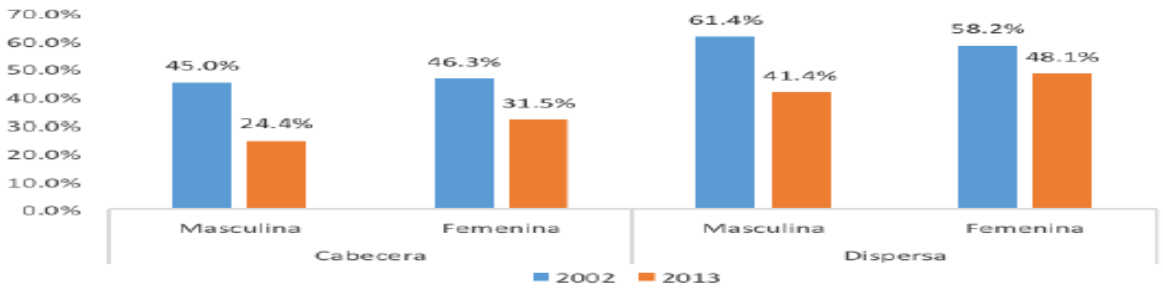
En el marco de los planteamientos de la Misión Rural, se presenta un elemento que es transversal a las seis estrategias y que robustece sus alcances: el enfoque de género. Entre las menores oportunidades que afrontan las mujeres rurales, se encuentran:

Pobreza monetaria

Se registra una brecha importante entre hombres y mujeres en materia de incidencia de pobreza monetaria, ya que entre 2002 y 2013 se registró en los hogares de las zonas urbanas donde el jefe de hogar es un hombre, una disminución de la incidencia de la pobreza monetaria de 20.6 p.p (puntos porcentuales) al disminuir de 45% a 24.4% y para el caso de la jefatura femenina la disminución fue de 14.8 p.p, pues pasó de 46.3% a 31.5%.

Este indicador se torna aún más crítico para las mujeres rurales, pues mientras que a los hombre la incidencia de la pobreza extrema disminuyó en 20 p.p (pasó de 61.4% a 41.4%), para las mujeres este descenso fue sólo de 10 p.p al pasar de 58.2% a 48.1%.

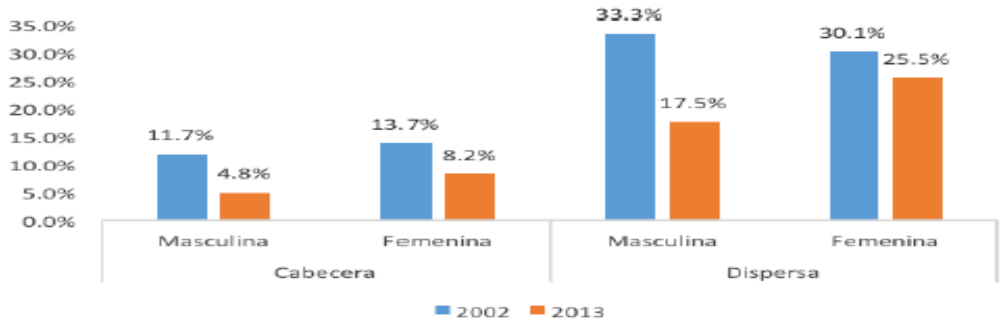
Incidencia pobreza monetaria por sexo del jefe de hogar



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Misión para la transformación del campo colombiano. Documento “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, pág. 34.

Otro indicador que relieva la desigualdad es el de pobreza monetaria extrema, que durante el mismo lapso 2002 – 2013, registró que amplias dificultades para las mujeres del campo. En el 2013 el 17.5% de los hogares del campo con un hombre como jefe de hogar eran pobres extremos y 25.5% de los hogares con jefatura femenina tenían esta condición, es decir una brecha de 8 p.p, esta diferencia en las ciudades es de 3.4 p.p.

Incidencia pobreza monetaria extrema por sexo del jefe de hogar



Fuente: Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico "Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano", febrero de 2015, página 34.

Aquí es válido traer a colación la siguiente premisa: *los hogares con jefatura femenina tienen una mayor probabilidad de ser pobres, y ésta aumenta si además habitan en las zonas rurales.*[6]

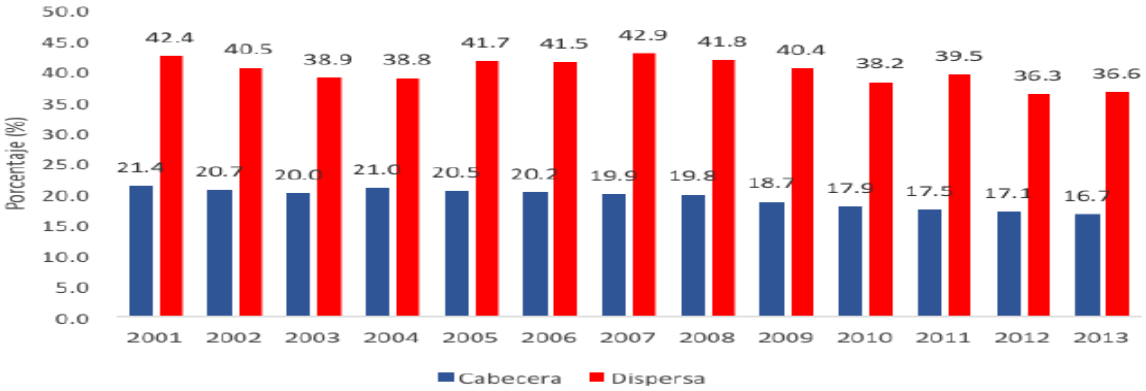
Brechas de género en el mercado laboral

Según las cifras de la Misión, la participación laboral de los hombres se ha mantenido en niveles del 75% desde la década de los setenta, y para las mujeres esta condición ha tenido una recuperación al pasar del 30% al 54% en la actualidad. Pero es evidente que aun así persiste una diferencia de 20 p.p.
La brecha en términos de participación laboral de las mujeres rurales, no es sólo con los hombres, sino con las mujeres de la ciudad, ya que en 2013, la diferencia de la participación laboral en las cabeceras fue de 16.7% y en las zonas dispersas ese nivel se aumentó a 36.6%.

Se debe destacar la disminución de la brecha entre 2001 y 2013 tanto para las ciudades como para el campo, pero esto demuestra que a las pobladoras rurales les ha tomado más tiempo ganar espacios en el competido mundo laboral y por consiguiente se sigue restringiendo su autonomía económica.

[6] Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico "Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano", febrero de 2015, página 33.

Brecha de género en participación laboral



Fuente: Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico "Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano", febrero de 2015, página 35.

Aunado al indicador de la diferencia en el mercado de participación laboral, se tiene la salarial que agudiza el ya empobrecido escenario. La brecha salarial - entendida ésta como la diferencia en el salario promedio de hombres y mujeres, en detrimento de éstas - para el año 2012 en las zonas urbanas fue de 27.2%, es decir, las mujeres en las ciudades ganaron en promedio 27.2% menos que los hombres; y por su parte, la brecha salarial de las campesinas fue de 47.8%, esto se traduce en que el ingreso percibido por una trabajadora rural es ligeramente superior a la mitad del ingreso de los hombres rurales.

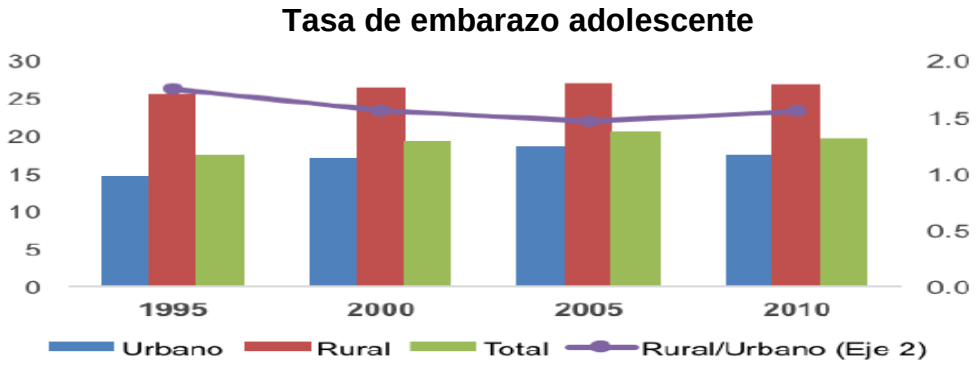
Aquí la premisa es: *"los trabajadores rurales generan en promedio menores ingresos y a su vez las mujeres rurales los menores ingresos entre todos. Esto evidencia la doble discriminación de las mujeres rurales: por género y por zona de origen".*[7]

Embarazo adolescente

En este punto se reseña que la Tasa de Embarazo Adolescente TEA para las zonas rurales fue de 11 p.p mayor que el registro en las zonas urbanas y que para el periodo de 1995 a 2005, la tasa de aumento de la TEA en el campo fue menor al observado en las ciudades, lo cual ha minimizado la brecha entre estos dos escenarios.

Se ha establecido en el CONPES social 147 que un factor que impide el embarazo en la adolescencia es la posibilidad de un proyecto de vida y construcción de sueños en la población joven, por lo cual es indispensable el acceso a educación, oportunidades laborales, acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

[7] Ibídem, página 34.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico "Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano", febrero de 2015, página 37.

En ese último aspecto, la línea base de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia muestra que los jóvenes rurales de 10 a 19 años poseen una menor posibilidad de apoyo clínico en la determinación de su vida sexual y reproductiva.

Igualmente, en las ciudades 20% de los hombres y 31% de las mujeres adolescentes pueden obtener sin costo alguno un método de planificación, pero en el campo este margen se reduce a 9% y 23% en hombres y mujeres respectivamente.

Migración de las mujeres rurales jóvenes en busca de mejores oportunidades

Los factores que han antecedido han derivado en la creciente migración de las mujeres jóvenes del campo a las ciudades, propiciando un desequilibrio de género entre las ciudades y la ruralidad.

Las principales razones por la cuales las mujeres migran a las ciudades se encuentran:

- Acceso a educación superior con énfasis en técnica y tecnológica.
- Huir de las tradicionales divisiones de género.
- Oportunidades laborales.

Bajo acceso a activos

Esta situación se refiere específicamente al hecho del escaso acceso que tienen las mujeres rurales a los diversos factores productivos (tierra, crédito, asistencia técnica, entre otros) y que dan cuenta de una alta informalidad en la tenencia de la tierra y el desarrollo de las actividades que pudieran servir de sustento económico para ellas y sus familias.

Para corroborar este panorama, se trae a colación el hecho de que de las formas de tenencia de la tierra que en el marco del conflicto armado fueron obligadas a dejar, la desigualdad se ensaña particularmente con las mujeres: del total de personas que afirman ser propietarios, el 64.2% fueron hombres, el 26.5% mujeres y el 9.3% con derechos compartidos[8].

La desigual participación de la mujer en la tenencia de la tierra, presenta un empeoramiento de los hechos por la falta de conocimiento y apropiación de las mujeres rurales en sus derechos sobre los predios, por lo cual son más fáciles de despojar, desplazar y limitar en el acceso a los diversos procesos de restitución.

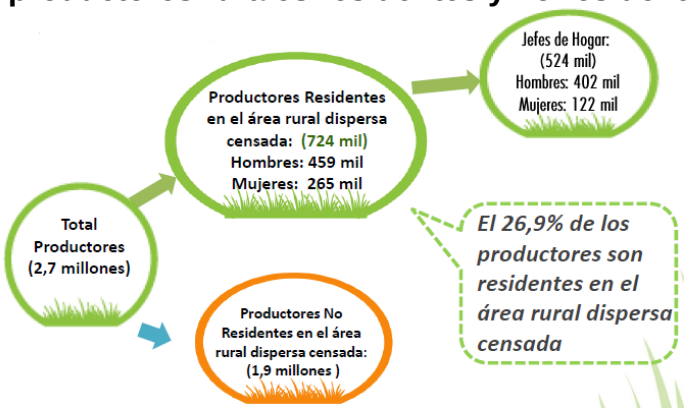
Ahora bien, de los anteriores indicadores sobre el escaso acceso a las pobladoras rurales, se debe pasar a cifras certeras que permitan dimensionar esta situación en la ruralidad colombiana.

Aportes del III Censo Nacional Agropecuario

Los actuales resultados que está arrojando el III Censo Nacional Agropecuario –IIICNA-, están develando realidades de nuestros campos que no se imaginaban y que denotan el alto impacto benéfico que tendría la sanción de una Ley como la propuesta en el presente documento.

Acorde con el IIICNA en el país existen cerca de 2,7 millones de productores, de los cuales 1,9 millones no residen de manera permanente en las Unidades Productoras Agropecuarias –UPA-, con lo cual se deduce que el 26,9% de los productores colombianos son residentes permanentes de los campos colombianos, lo que equivale a 724 mil productores y de éstos, 263 mil son mujeres rurales, es decir, el 36,4% del universo de productores residentes son mujeres.

Universo de productores rurales residentes y no residentes

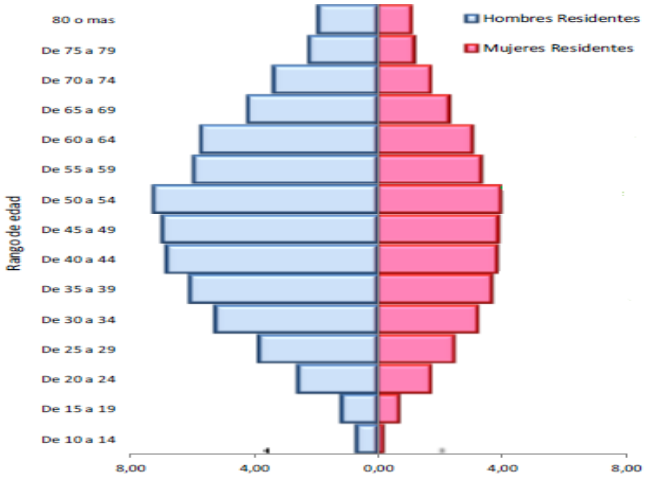


Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°2, septiembre de 2015.

[8] Cifras de la Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada, 2010.

Continuando con las cifras del IIICNA, se encuentra que de las 263 mil mujeres residentes del área rural dispersa, la mayor cantidad se ubican en un rango de edad entre los 40 y 54 años, y contrastando con la evidencia estadística que publicó el Banco de la República en su estudio "Mujer rural y violencia doméstica"[9], se infiere que las mujeres de este intervalo registraron sospecha de violencia doméstica entre un 10% y 20% en el periodo 2009 a 2013.

Distribución (%) de los productores residentes en el área rural dispersa censada, según edad y sexo.



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°2, septiembre de 2015.

Por otra parte, el estudio del Banco de la República señala que aunque la violencia doméstica contra las mujeres rurales desciende a partir de los 40 años, son las pobladoras rurales entre 20 y 39 años, las que mayores niveles de violencia sufren. Al cruzar este rango de edad con los resultados del IIICNA, se obtiene que son 79.905 mujeres residentes del área rural dispersa quienes tienen mayor probabilidad de sufrir de violencia doméstica, las cuales representan el 30% del universo de pobladoras rurales.

Número de Productores Residentes en el área rural dispersa censada, según rangos de edad y sexo.

Rango de edad	Total productores residentes área rural dispersa censada		
	Total	Mujeres	Hombres
Total	725.225	263.981	461.244
De 10 a 14	5.703	1.272	4.431
De 15 a 19	12.866	4.861	8.005
De 20 a 24	30.713	12.398	18.315

[9] Banco de la República. Mujer y violencia doméstica en Colombia. Borradores de economía, número 916 de 2015.

De 25 a 29	45.153	17.749	27.404
De 30 a 34	61.139	23.182	37.957
De 35 a 39	70.379	26.576	43.803
De 40 a 44	77.281	27.992	49.289
De 45 a 49	78.478	28.169	50.309
De 50 a 54	81.137	28.711	52.426
De 55 a 59	67.420	24.249	43.171
De 60 a 64	63.682	22.388	41.294
De 65 a 69	47.413	16.817	30.596
De 70 a 74	37.106	12.740	24.366
De 75 a 79	24.677	8.663	16.014
80 o mas	22.078	8.214	13.864

Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°2, septiembre de 2015.

Pese a las desalentadoras cifras, lo más importante del estudio del Banco de la República se refiere dos conclusiones:

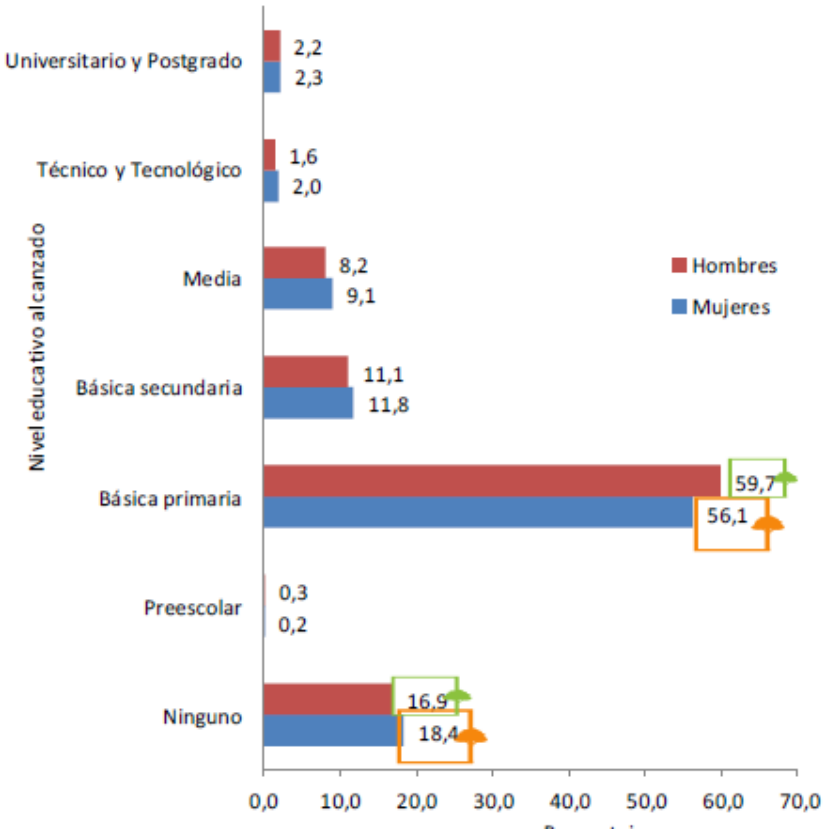
- Que la violencia doméstica en las zonas rurales de Colombia se constituye en un problema de salud pública que genera costos económicos y sociales en cerca del 34% de las mujeres del campo.

- Que los aumentos en los ingresos laborales de las mujeres rurales de los renglones café, banano, frutas, cría de ganado porcino y comercio, les permite reducir el riesgo de sufrir violencia doméstica, frente a las pobladoras rurales que se dedican a las actividades de cría de aves de corral y sector servicios (servicio doméstico).

Con este panorama se consolida la ingente necesidad de formular e implementar políticas públicas que minimicen la violencia doméstica, a través del empoderamiento de las mujeres en la generación de sus propios ingresos económicos en sus terruños y con la focalización de los instrumentos gubernamentales en determinados renglones productivos.

El diagnóstico se agudiza revisando los niveles educativos alcanzados por los pobladores rurales residentes, tanto hombres como mujeres, donde se observa que más de la mitad de productores sólo lograron básica primaria, seguido de ningún nivel de estudio. En básica primaria las mujeres con este nivel son del 56,1% y los hombres con el 59,7%.

Distribución (%) de los productores residentes en el área rural dispersa censada, por nivel educativo alcanzado y sexo.



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°2, septiembre de 2015.

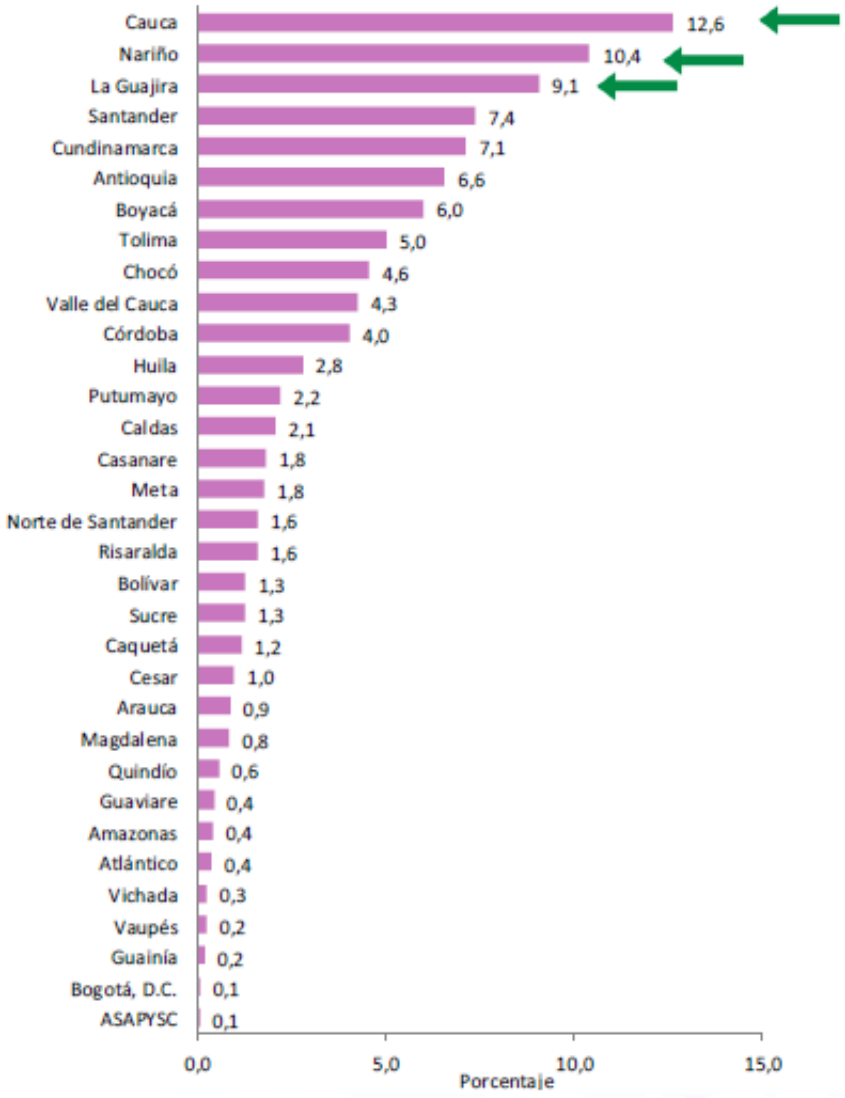
En el nivel de ningún tipo de estudio los hombres representan el 16,9% y las mujeres un mayor registro de 18,4%.

En cuanto a la jefatura de hogar, se encuentra que de los 725 mil productores residentes, 527 mil son jefes de hogar y de éstos, el 23,39% son mujeres, es decir, 123.448 pobladoras rurales tienen a su cargo las decisiones del núcleo familiar, y a su vez "tienen mayoritariamente entre 40 y 54 años y su máximo nivel educativo fue primaria"[10].

Las cifras revelan que casi la tercera parte de los jefes de hogar mujeres residentes en el área rural dispersa censada se concentran en los departamentos de Cauca (12,6%), Nariño (10,4%) y La Guajira (9,1%) y en departamentos como Guainía, Vaupés, Vichada, Atlántico, Amazonas, Guaviare, Quindío, Magdalena y Arauca los niveles de mujeres que son jefes de hogar no alcanza al 1% para cada ente territorial.

[10] DANE, IIICNA, presentación del 2 boletín, página 17.

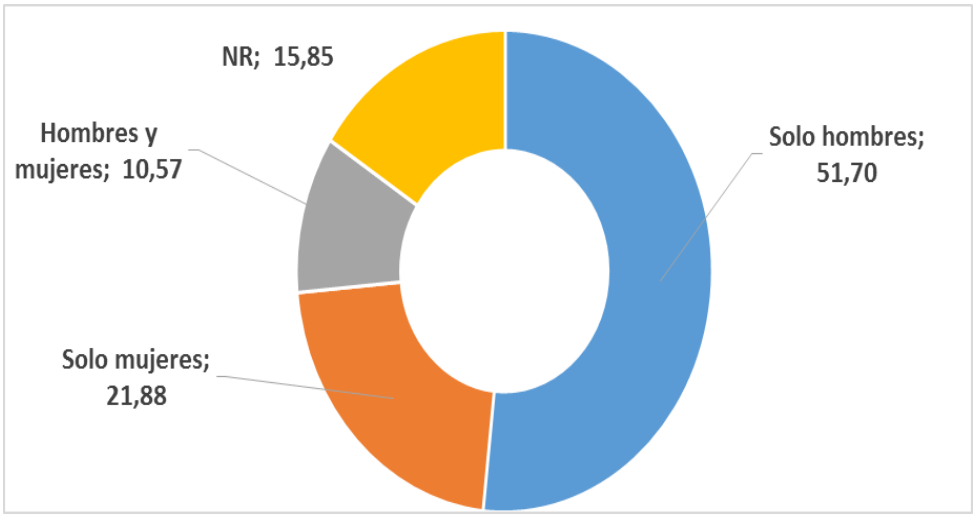
Distribución (%) del productor residente, jefe de hogar mujer, en el área rural dispersa censada según departamento



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°2, septiembre de 2015.

Con cifras más desagregadas en materia de las UPA y el poder decisión en la producción, se obtuvo de los anexos estadísticos departamentales del IIICNA, que en el país existen 2.279.946 Unidades Productoras Agropecuarias -UPA-. De ese total, la producción de 1.178.938 de UPA está a cargo solamente de hombres, es decir el 51,7% y 498.546 UPA están a cargo de sólo mujeres, lo cual representa el 21,88%, seguido de 239.899 UPA a cargo de hombres y mujeres (10,57%) y 362.563 UPA que no responde (15,9%).

Participación (%) de las UPA de personas naturales en el área rural dispersa censada, según sexo de las personas que toman decisiones de producción

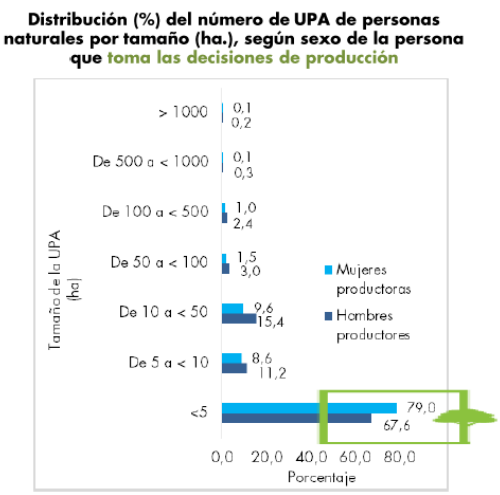


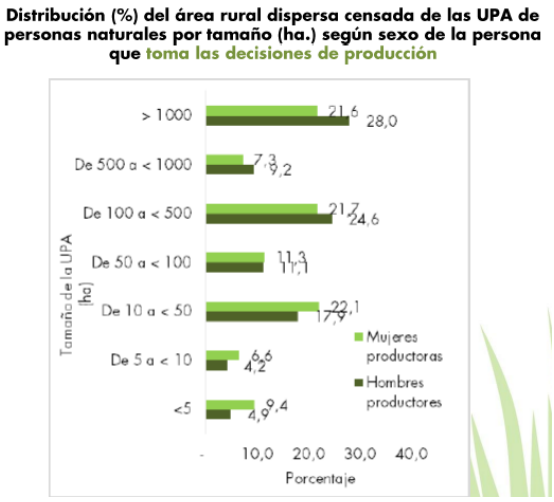
Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Anexos departamentales del boletín N°2, septiembre de 2015. Cálculos y elaboración propios.

Con base en las anteriores cifras se encuentra la indiscutible y trascendental labor de las mujeres en la ruralidad, ya que casi medio millón de UPA y su producción en el área rural dispersa, están a cargo de las pobladoras del campo.

Por otra parte, las UPA de las mujeres rurales son en alto grado micro y minifundios. A continuación, se presentan algunas cifras relacionadas con el tamaño de las UPA:

- Del total de UPA en manos de solamente mujeres, el 79% son de un área menor a 5 has, mientras que en las UPA de los hombres este nivel es del 67%. Para el caso de las UPA cuya extensión excede las 1.000 has, se encuentran 333 en manos de mujeres, frente a 2.019 en manos de los hombres, lo cual en términos porcentuales equivalen a 0,06% para las mujeres y 0,17% para los hombres. Si bien en las grandes extensiones las participaciones son muy bajas, estas cifras demuestran como las UPA de las mujeres son proporcionalmente menores en sus áreas (microfuncio), frente a las que pertenecen a los hombres.

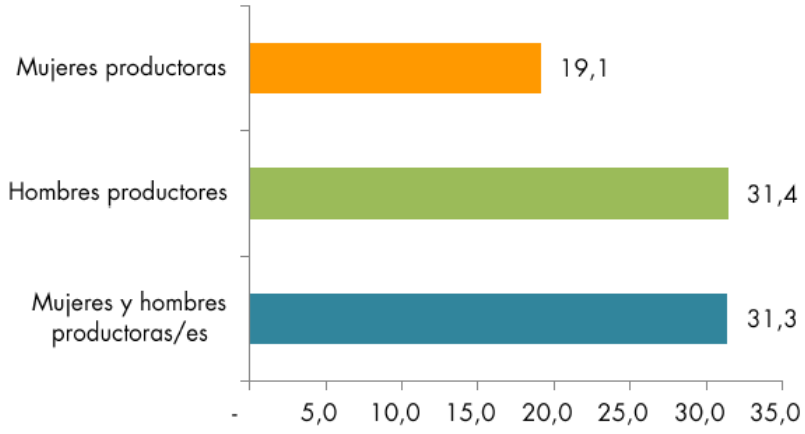




Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°7, septiembre de 2015.

- Con respecto a la disposición de maquinaria para la realización de las actividades agropecuarias, el 31,4% de las UPA de los hombres dispone de ésta, y en el caso de las UPA de las mujeres sólo el 19,1% tiene acceso a éste factor de producción.

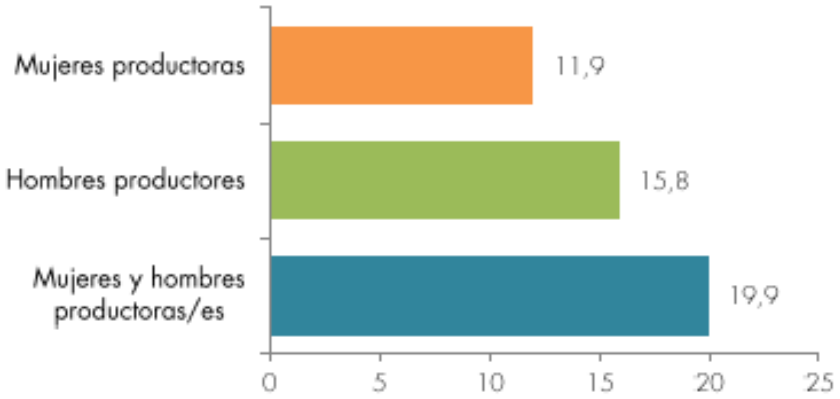
Participación (%) de las UPA de personas naturales que declararon tener maquinaria según sexo de la persona residente que toma las decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°7, septiembre de 2015.

- Con respecto a la solicitud de instrumentos de crédito en 2013, se encontró que una mayor participación de las UPA con mujeres y productores residentes del 19,9%, seguido de las UPA con hombres productores del 15,8% y las UPA de sólo mujeres con un 11,9%.

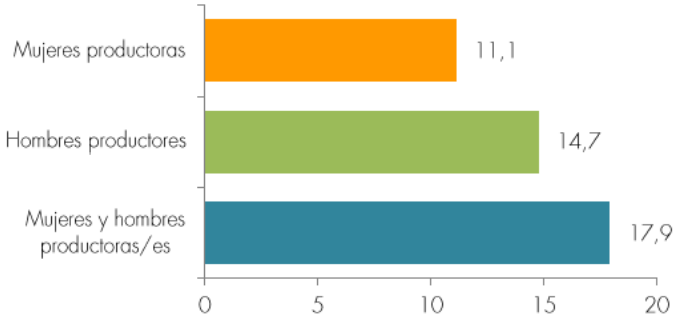
Participación (%) del número de UPA de personas naturales que solicitaron crédito, según sexo de las personas residentes que toma las decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°7, septiembre de 2015.

- El acceso de la asistencia técnica entre los pobladores rurales ha sido del 14,7% para los hombres y para las mujeres del 11,1%.

Participación (%) de las UPA de personas naturales que recibieron asistencia técnica durante 2013, según sexo de las personas que toman decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N°7, septiembre de 2015.

Las estadísticas previamente reseñadas enseñan como los hombres registran un mayor nivel de acceso en los insumos para el desarrollo de las actividades agropecuarias -pese a que siguen siendo bajos-, y las mujeres continúan aún más rezagadas, lo cual demuestra que el legislativo debe trabajar de manera armoniosa para robustecer la adopción del enfoque de género en la implementación de la política pública rural del país.

Ejecución de la política rural: resultados en favor de las mujeres del campo

Al observar los resultados concretos de la aplicación de la política de mujer rural en el país se encuentran importantes desigualdades en varios de los instrumentos, en los que muy a pesar de los propósitos legislativos y la política pública del Estado aún existe una gran distancia con las expectativas que sobre resarcimiento social tiene hoy el país.

De acuerdo con información suministrada por el MADR[11] y el INCODER, se puede deducir que en cuanto al acceso a las tierras baldías y los programas de fomento al desarrollo rural, la participación de la mujer se encuentra aún lejos de lo deseable y lo que se ha determinado como propósito nacional en materia de equidad de género y eliminación de toda forma de discriminación de género.

Según los reportes de adjudicación de baldíos en las diversas modalidades –compra directa, subsidio integral de tierras, entre otros-, se observa que durante el periodo acumulado 2000-2012, las mujeres han venido recibiendo una menor cantidad de títulos en relación a los hombres, ya que del total de 9.4 millones de has que se entregaron en ese periodo, apenas 1.1 millón de has se entregaron a las pobladoras rurales, es decir, apenas el 11%. Esto demuestra como la ausencia de un enfoque diferencial de género no deriva en la equidad que el país necesita.

Reporte adjudicación de tierras por modalidad y género. 2000 -2012

Modalidad	Familias			Hectáreas			Total Familias	Total hectáreas
	Femenino	Masculino	Sin identificar	Femenino	Masculino	Sin identificar		
Compra Directa	1,952	2,963	1	18,686	29,497	8	4,916	48,192
Dirección Nacional de Estupefacientes	637	2,252		7,475	29,259		2,889	36,733
Fondo Nacional Agrario	967	3,739	99	10,042	37,625	2,488	4,805	50,154
Gestión de Asuntos Étnicos			92,723			6,248,663	92,723	6,248,663
Otorgamiento de Subsidios de Tierras	1,597	2,341		11,564	17,968		3,938	29,532
Titulación de Baldíos	40,063	58,776	1,204	1,059,250	1,999,900	3,343	100,043	3,062,493
Total General	**45,216**	**70,071**	**94,027**	**1,107,017**	**2,114,248**	**6,254,501**	**209,314**	**9,475,766**

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, oficio 20141000165821 del 4 de agosto de 2014.

Si se revisa por número de familias la situación no mejora en términos de equidad de género. Para el mismo lapso 2000-2012, se entregaron tierras a 209 mil familias, de las cuales 40 mil estaban a cargo de mujeres, lo cual representó el 21%.

[11] Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a oficio del 31 de julio de 2014.

Ahora bien, revisando la información desagregada por modalidad de entrega se encuentra que a través de Compra Directa se adjudicaron 48 mil has y de éstas 18 mil fueron para mujeres (38%), en la modalidad de Subsidio Integral de Tierras y titulación de baldíos, entendido este último como reforma agraria; las mujeres recibieron entre los años 2000 y 2012 el 39% y 34% del total de la superficie que fue objeto de dichos procesos administrativos.

Con cifras a corte de junio de 2014, se encuentra que se beneficiaron con titulación de baldíos 108 mil familias en todo el país a quienes se les adjudicaron 3.2 millones de hectáreas.

Titulación de baldíos a campesinos. Consolidado por años, desagregado por jefatura de familia, periodo 2000 a junio de 2014.

	Mujeres		Hombres		Total	
Año	**familias**	**hectáreas**	**Familias**	**hectáreas**	**familias**	**hectáreas**
2000	374	19,957	727	27,839	1,101	47,796
2001	533	21,117	1,186	84,408	1,719	105,525
2002	887	27,839	1,733	57,262	2,620	85,101
2003	283	10,008	418	25,530	701	35,538
2004	1,311	56,422	2,480	108,931	3,791	165,353
2005	2,234	59,342	4,247	94,923	6,481	154,265
2006	3,408	180,694	5,212	298,209	8,620	478,903
2007	1,833	26,760	2,568	53,847	4,401	80,607
2008	3,602	92,116	6,311	193,544	9,913	285,661
2009	7,737	124,195	11,239	251,614	18,976	375,808
2010	5,561	128,136	7,240	217,562	12,801	345,697
2011	5,815	130,113	6,816	261,576	12,631	391,689
2012	6,486	182,553	8,598	324,656	15,084	507,208
2013	3,374	31,440	5,282	95,855	8,656	127,295
2014	531	14,802	960	35,523	1,491	50,324
Total	**43,969**	**1,105,493**	**65,017**	**2,131,277**	**108,986**	**3,236,770**

Fuente: Incoder, cálculos y elaboración propia.

Para ese periodo de tiempo, se tiene que por cantidad de familias donde las mujeres ejercen la jefatura de hogar se beneficiaron el 40% del total de núcleos familiares en dicho periodo, es decir cerca de 44 mil mujeres. Sin embargo, por cantidad de hectáreas que se entregaron las mujeres recibieron para todo el lapso señalado, apenas el 34% de la superficie expresada en hectáreas, es decir, 1.1 millón de has.

Por otra parte la participación de las mujeres del campo en el programa de Subsidio Integral de Tierras –SIT-, si bien muestra que proporcionalmente las pobladoras rurales tienen un nivel de participación que oscila entre el 40% y 43%,

para el caso de familias beneficiadas y subsidios recibidos; se encuentra una lamentable situación al desagregar el acceso a nivel departamental.

Programa Subsidio Integral de Tierras. Desagregado por tipo de población y jefatura de familia 2008 a 2014 junio.

Jefatura de Hogar	Mujeres		Hombres		Total General	
Tipo de beneficiario	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)
Campesino	1,281	37,160	2,749	80,485	4,030	117,645
Desplazado	2,052	60,702	1,782	51,947	3,834	112,649
Total General	**3,333**	**97,862**	**4,531**	**132,432**	**7,864**	**230,294**

Fuente: Incoder, cálculos y elaboración propia.

En el lapso de 2008 a junio del presente año, se han otorgado $60 mil millones en Subsidio Integral de Tierras SIT, a 2.052 mujeres cabezas de familia con condición de desplazamiento forzado. Sin lugar a dudas, es un esfuerzo considerable que realiza el Gobierno para minimizar las penurias de estas familias, pero se considera que aún se puede mejorar y elevar estas cifras. Desagregando a nivel territorial se detecta un panorama aún más desalentador.

Otorgamiento de Subsidio Integral de Tierras a Mujeres Desplazadas. 2008-2014 (junio). Cifras en pesos.

Departamento	Familias beneficiadas	Valor del Subsidio	Promedio Familias beneficiadas anual*
Antioquia	37	955,125,403	6
Arauca	213	6,851,053,046	33
Bolívar	52	1,392,491,122	8
Boyacá	5	145,004,655	1
Caldas	25	803,912,550	4
Caquetá	43	1,220,990,570	7
Casanare	24	789,735,605	4
Cauca	116	2,986,479,022	18
Cesar	22	695,041,486	3
Córdoba	137	4,420,510,858	21
Cundinamarca	72	2,328,941,371	11
Guainía	1	31,503,737	0
Guaviare	12	368,389,299	2
Huila	166	4,792,529,396	26
La Guajira	60	1,995,232,977	9
Magdalena	91	2,732,798,669	14

Meta	48	1,443,473,406	7
Nariño	202	4,981,889,338	31
Norte de Santander	23	697,141,212	4
Putumayo	100	2,908,162,851	15
Quindío	85	2,723,661,900	13
Risaralda	32	817,656,189	5
Santander	57	1,743,571,028	9
Sucre	130	3,788,190,727	20
Tolima	224	6,960,044,768	34
Valle del Cauca	68	1,878,640,852	10
Vichada	7	250,569,695	1
Total General	**2052**	**60,702,741,732**	

Fuente: Incoder. *Columna de promedio de familias beneficiadas anuales de elaboración propia.

Departamentos como Boyacá registran que durante ese periodo de 2008 a junio de 2014 (6.5 años), se otorgó SIT a solamente 5 familias desplazadas con jefatura de hogar a cargo de una mujer, esto quiere decir que en promedio se benefició 1 familia por año con este programa del Incoder.

Otros departamentos que arrojan esta misma situación crítica son:

- Casanare: durante el periodo se beneficiaron 24 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 4 familias.
- Cesar: durante el periodo se beneficiaron 22 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 3 familias.
- Guainía: durante el periodo de 6.5 años sólo se benefició 1 familia con el SIT.
- Guaviare: durante el periodo se beneficiaron 12 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 2 familias.
- Meta: durante el periodo se beneficiaron 48 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 7 familias.
- Norte de Santander: durante el periodo se beneficiaron 23 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 4 familias.
- Risaralda: durante el periodo se beneficiaron 32 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 5 familias.
- Vichada: durante el periodo se beneficiaron 7 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 1 familia.

Antecedentes proyecto legislativo

Este proyecto de Ley ha cursado tránsito legislativo es dos ocasiones durante el pasado periodo del Congreso 2010-2014. En su primer intento se le asignó la numeración 225 de 2012 Cámara y 149 de 2012 Senado, alcanzando a surtir tres

debates y quedando cerca de convertirse en Ley de la República, faltándole solo el debate en plenaria de Cámara de Representantes. Luego, se vuelve a presentar el 20 de agosto de 2014 y se asigna el número 75 de 2014 Cámara.

Durante ese proceso el proyecto recibió dos conceptos positivos tanto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR- y del Departamento para la Prosperidad Social –DPS-, y de los cuales se sustrae los apartes más representativos a continuación:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En aras de mostrar la pertinencia e importancia de la presente iniciativa legislativa, es oportuno reseñar el concepto positivo que emitió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante oficio del 10 de diciembre del año 2012, firmado por el Ministro de la cartera en ese entonces, Dr. Juan Camilo Restrepo Salazar y que indica:

> *"En cuanto a los porcentajes que se propone en el artículo 2 del Proyecto de Ley de origen parlamentario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que es una formula acertada porque con base en la información suministrada por el INCODER en el marco del Comité Interinstitucional para la reglamentación de la Ley 731 de 2002, esta entidad presentó como indicador de adjudicación el número de predios adjudicados a familias con jefatura femenina en sus procesos de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (julio 31) y se estableció que 27.728 predios equivalen al 41% de la totalidad de predios adjudicados (63.318), fueron adjudicados a familias con jefatura femenina.*
>
> *La fórmula que propone el Proyecto de Ley es acertada, realista y permite lograr de forma progresiva mayor equidad en este sector, donde la mujer debe y cumple un rol esencial"*[12]

Adicionalmente, el Ministerio no solo da un concepto favorable sino que acompaña la iniciativa legislativa concluyendo:

> *"el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebra esta importante iniciativa de las Autoras del Proyecto de Ley… El Presente Proyecto de Ley que se pone a consideración de la Honorable Comisión Quinta de Senado, es otra importante herramienta más, que busca lograr equidad de género y se suma a las medidas que ha venido adoptando esta administración en aras de superar la inequidad de género que se presenta en el sector rural"*[13]

Departamento para la Prosperidad Social

[12] Concepto del Proyecto de Ley 149 de 2012 Senado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del 10 de diciembre de 2012.
[13] Ibídem.

Esta entidad manifestó formalmente mediante oficio del 29 de noviembre de 2013, como la iniciativa legislativa soporta y robustece los alcances de la Ley 160 de 1994 en materia de enfoque diferencial de género:

> *"… teniendo en cuenta que la población rural es sujeto d especial protección constitucional, es forzoso concluir que el proyecto de ley desarrolla de manera específica y sistemática dicho artículo 64 en concordancia con los artículos 13 y 43 de la constitución, a favor de la mujer rural como cabeza de familia (enfoque diferencial).*
>
> *El proyecto se encuentra dentro de los parámetros del artículo 64 y 43 de la CN, en tanto se refiere de manera específica a la población rural femenina, al establecer unas medidas (Arts.2, 3, 4 y 5) a su favor para corregir las desigualdades existentes, entre hombres y mujeres en Colombia, en materia de acceso a la tierra rural y por lo tanto busca materializar la igualdad de oportunidades para las mujeres en ese sentido"*[14]

IV. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al proyecto de ley No. 06 de 2016 Senado "Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones", en los términos que se proponen en el presente informe.

Cordialmente,

Maritza Martínez Aristizábal
Coordinadora ponente

Daira de Jesús Galvis Méndez
Ponente

Nora María García Burgos
Ponente

[14] Concepto al Proyecto de Ley número 225/12 Cámara, 149/2012 Senado del Departamento para la Prosperidad Social del 29 de noviembre de 2013.

TEXTO PROPUESTO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N°06 DE 2016, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN CRITERIOS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN LA ADJUDICACIÓN DE LAS TIERRAS BALDÍAS, VIVIENDA RURAL, PROYECTOS PRODUCTIVOS, SE MODIFICA LA LEY 160 DE 1994 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. La presente ley tiene por objeto promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género.

ARTÍCULO 2. Créase el artículo 65A en la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

> **"ARTÍCULO 65A.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER o quien haga sus veces, a través de los instrumentos de política sectorial, aplicarán el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales.
>
> Será obligatoria la adjudicación de mínimo el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales: el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la ley establece".

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

> "**ARTÍCULO 69**. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de

renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.
En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.

Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

Las islas, playones y madreviejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional sólo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA.

En igualdad de condiciones, se debe preferir a quienes sean campesinos o pescadores ocupantes.

En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inunden a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero sólo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

PARÁGRAFO. En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Victimas, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el INCODER reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madreviejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por Ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 70. Podrán ser beneficiarias de la presente ley las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras, que tengan tradición en labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad, y que deriven de la actividad rural por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos. Se priorizará a aquellas que ostenten condición de madres cabeza de familia.

Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre si las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos.

Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de estos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, tendrá un año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley para reglamentar los términos de pobreza y marginalidad que definan los criterios de

elegibilidad de las mujeres beneficiarias de la adjudicación de baldíos de reforma agraria.

ARTÍCULO 5. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán cada año la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico. El 60% de los subsidios restante se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

ARTÍCULO 6. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas. El 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

ARTÍCULO 7. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Maritza Martínez Aristizábal
Coordinadora ponente

Daira de Jesús Galvis Méndez
Ponente

Nora María García Burgos
Ponente