

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL****RESOLUCIÓN NÚMERO****DE 2019****()**

“Por la cual se reglamenta el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1900 de 2018 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 MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 211 de la Constitución Política, el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, artículo 5 de la Ley 1900 de 2018, y

CONSIDERANDO

Que la Ley 1900 de 2018 tiene por objeto “promover la equidad en el acceso de la mujer a 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 agropecuaria, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma de discriminación”.

Que la mencionada Ley en su artículo 5 modificó el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, relacionado con la adjudicación de baldíos nacionales, a efectos de beneficiar de la misma manera a las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo excepciones legales, que no sean propietarias de la tierra, 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.

Que el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1900 de 2018 designó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, reglamentar los términos de pobreza y marginalidad que definan los criterios de elegibilidad de las mujeres beneficiarias de la adjudicación de baldíos de la reforma agraria, conforme lo dispone el Decreto Ley 902 de 2017.

Que el Decreto Ley 902 de 2017 estableció en el artículo 4 los sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito, entre los cuales se encuentran campesinas, trabajadoras, personas que participan en programas de asentamiento y reasentamiento, mujeres rurales, mujeres cabeza de familia, población rural victimizada, población desplazada, que cumplan concurrentemente con los requisitos dispuestos en el artículo en cuestión.

Que en materia de pobreza, se han utilizado diversas mediciones, cuyos indicadores se basan en el nivel de ingresos, que da cuenta de mediciones indirectas de pobreza, o en necesidades básicas insatisfechas u otros componentes sociales y económicos, que se relacionan con mediciones directas de pobreza.

Continuación de la Resolución: *“Por la cual se reglamenta el párrafo del artículo 5 de la Ley 1900 de 2018 por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.”*

Que una vez analizada la situación de la población rural, se encuentra que: i) la medición de la pobreza no se debe restringir a la insuficiencia de ingresos (pobreza monetaria); ii) las características propias de los sujetos de reforma agraria, quienes en su mayoría desarrollan sus actividades económicas y habitan en el área rural, en un mercado laboral que se caracteriza por ciclos de ingresos relacionados con la estacionalidad de los cultivos y la alta segmentación hacia la informalidad laboral, dificulta la adecuada medición de los ingresos de las personas en el área rural, por lo que la adopción de la medición de pobreza monetaria no se constituye en un indicador pertinente y de fácil medición en el área rural; encontrándose además susceptible a la manipulación por parte de los solicitantes quienes sólo tendrían que justificar ante una autoridad competente sus ingresos mensuales.

Que Colombia cuenta con un instrumento de focalización de carácter multidimensional y a nivel individual que se obtiene a partir del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén), por medio del cual se calcula un puntaje de 0 a 100 y se clasifica la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas; entre más bajo el puntaje más alta es la exclusión social del hogar y más difícil le es su generación de ingresos.

Que el anterior instrumento de focalización se encuentra en su IV versión, el cual, combina todas las dimensiones de pobreza, incluyendo la pobreza monetaria que no se consideraba en sus versiones anteriores; con ello, la nueva versión aborda la medición tanto del estándar de vida como del nivel de ingresos.

Que, de acuerdo con lo anterior, para definir el criterio de pobreza en el marco de la Ley 1900 de 2018 para la adjudicación de baldíos a mujeres, se considerará el puntaje del Sisbén.

Que en relación con la marginalidad, la Corte Constitucional en la Sentencia T-585 de 2006 la definió como *“aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social”*.

Que, de acuerdo con lo anterior, las mujeres rurales enfrentan condiciones de exclusión que les impiden insertarse en el sistema económico para acceder a oportunidades adecuadas para la generación de ingresos, colocándolas en escenarios de riesgo y vulnerabilidad. De allí, la necesidad de definir quiénes son vulnerables por estar en estados de marginalidad.

Que, de acuerdo con la definición de marginalidad, las mujeres víctimas del conflicto armado afrontan una situación de desfragmentación de sus relaciones socioeconómicas, especialmente aquellas que tuvieron que enfrentar una condición de desplazamiento forzado, viéndose obligadas a reubicarse, en muchos casos en condiciones habitacionales muy precarias, con pérdidas de sus lazos sociales e identidad cultural, exponiéndolas a círculos de exclusión y pobreza. Esto las pone en una situación de vulnerabilidad que hace prioritario su acceso a la tenencia de la tierra.

Que la Corte Constitucional en la Sentencia T-207 de 1999, ha reconocido que la población con discapacidad se encuentra en condiciones de marginación, haciendo necesaria su atención prioritaria para garantizar otros derechos.

Que las mujeres cabeza de familia, en los términos de la Ley 1232 de 2008, se caracterizan por vivir en condiciones de pobreza y experimentar varios obstáculos

Continuación de la Resolución: “Por la cual se reglamenta el párrafo del artículo 5 de la Ley 1900 de 2018 por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.”

para la generación de ingresos a los que no tienden a ser sujetos los hogares encabezados por hombres bajo esta condición. Así mismo, las mujeres cabeza de familia se caracterizan por tener bajos niveles de formación por sus responsabilidades familiares (ECV, 2018). También, debido a la flexibilidad horaria que requieren para el cuidado y atención de las personas que dependen de ellas, están expuestas a oportunidades laborales que son inequitativas pues reciben una menor remuneración o les es más difícil ingresar al mercado laboral. En consecuencia, los hogares encabezados por mujeres, y especialmente aquellos ubicados en el área rural, enfrentan altos índices de pobreza y desigualdad social y marginación. (Sentencia T-207 de 1999).

La población colombiana está envejeciendo. Según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2018, el 12,4% de la población colombiana tiene 60 años o más. Además, en las zonas rurales, entre 2010 y 2018 la población de 65 años o más aumentó 20,6% (GEIH 2010 y 2018) y persiste una problemática de informalidad laboral rural que lleva a que sólo el 4,0% de las mujeres rurales realicen aportes a un seguro de protección para la vejez (GEIH, 2018). Lo anterior hace necesario atender a esta población para garantizar el derecho establecido en el artículo 46 de la Carta Superior y resalta la importancia de crear condiciones para la inclusión de las personas mayores en los procesos productivos en las zonas rurales.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. Objeto. 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, conforme lo dispone el Decreto Ley 902 de 2017 o la norma que lo reemplace o sustituya.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente Resolución aplica a las mujeres beneficiarias de la adjudicación de baldíos de reforma agraria, de acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017 y la Ley 160 de 1994, o aquellas que las modifiquen, complementen o sustituyan.

Artículo 3. Criterio de pobreza. El instrumento para definir la categoría de pobreza será el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) en su IV versión, o posteriores actualizaciones.

La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, definirá un punto de corte en el puntaje del Sisbén que sirva como criterio de elegibilidad para el acceso a los programas de adjudicación de baldíos y lo deberá incorporar en el sistema de consulta de sus potenciales beneficiarios.

La mujer potencial beneficiaria deberá acreditar estar inscrita en el Sisbén, cuya actualización debe haberse realizado dentro de los 6 meses anteriores a su solicitud ante la Agencia Nacional de Tierras.

Artículo 4. Criterios de marginalidad. Se considerarán en estado de vulnerabilidad por marginalidad a las mujeres que cumplan cualquiera de estos criterios:

1. Se encuentren inscritas en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Continuación de la Resolución: *“Por la cual se reglamenta el párrafo del artículo 5 de la Ley 1900 de 2018 por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.”*

2. Se encuentren inscritas en el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Ser mayor de 60 años y no tener un núcleo familiar que la respalde, declarado ante Notario.
4. Ser mujer cabeza de familia de acuerdo con la Ley 1232 de 2008, o la norma que la sustituya, con la declaración ante Notario.

Artículo 5. Implementación de los criterios. La Agencia Nacional de Tierras deberá, en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de esta norma, incorporar los mecanismos que aseguren la priorización en el proceso de elegibilidad para la adjudicación de baldíos de reforma agraria, a las mujeres rurales que cumplan el criterio de pobreza y cualquiera de los criterios de marginalidad anteriormente descritos.

Artículo 6. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Elaboró: Ana Virginia Mujica, Directora de la Mujer Rural

Aprobó: Ana María López Hernández – Secretaria General
Javier Pérez Burgos – Viceministro de Desarrollo Rural

Revisó: Giovanni Pérez Ceballos – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Tatiana Escovar – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

Reglamentación de los términos de Pobreza y Marginalidad – Ley 1900 de 2018

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Dirección de la Mujer Rural

En atención a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1900 de 2018, según el cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) debe “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, y conforme lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017”, a continuación se definen los criterios de pobreza y marginalidad:

1. Definición de Pobreza

1.1. Antecedentes

Colombia tiene una larga tradición en mediciones de pobreza pues, desde 1987, el país ha implementado diferentes metodologías, ya sea desde una dimensión unidimensional o multidimensional (DNP, 2012). Las diferentes mediciones de la pobreza se ciñen a indicadores internacionales, que se basan principalmente en el nivel de ingresos y las necesidades básicas insatisfechas, los cuales pueden agruparse en dos grandes categorías de medición 1) mediciones indirectas de pobreza y 2) mediciones directas de pobreza (Sen, 1981).

En la primera categoría se contemplan medidas unidimensionales de pobreza, y en la cual se concibe la pobreza como la falta de ingresos. Dentro de esta categoría se encuentran las mediciones basadas en las líneas de pobreza, que pretenden medir la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a un mínimo de ingresos mensuales que se consideran necesarios para satisfacer las necesidades básicas, partiendo de una canasta de bienes que contenga los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes (Lora y Prada, 2016). En esta medición se consideran dos variables: 1) el ingreso per cápita del hogar y 2) la línea de pobreza de referencia. En 2018, se determinó que la línea de pobreza en Colombia era equivalente a \$257.433 pesos mensuales y la línea de indigencia a \$117.605 pesos mensuales (DANE, 2018). Un hogar se encuentra en condición de pobreza si su ingreso mensual se encuentra por debajo de la línea de pobreza, y de pobreza extrema si su ingreso mensual se encuentra por debajo de la línea de indigencia.

En 2010 la Universidad de Oxford, a través de la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI por sus siglas en inglés) realizó el lanzamiento del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con base en la metodología de Alkire y Foster (2007 y 2011). Esta metodología, junto con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), hacen parte de las mediciones directas de pobreza, por medio de las cuales se aborda la pobreza como una medición multidimensional que cuantifica la ausencia de oportunidades o la suma de privaciones en una serie de factores que se consideran son indispensables para el desarrollo adecuado de las personas.

Hasta el año 2010 la medición oficial de la pobreza en Colombia se basaba en la Línea de Pobreza o Pobreza Monetaria. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2012 “Prosperidad para todos” se adaptó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como un indicador oficial y complementario a la medición de pobreza monetaria. Esto fue establecido a través del CONPES 150 de 2012 (DNP, 2012). El IPM adaptado para Colombia se compone de cinco dimensiones de igual ponderación (educación, niñez y juventud, salud, trabajo y vivienda) y quince variables consideradas como relevantes en el desarrollo de cada persona. La metodología consiste en evaluar si un hogar se encuentra privado en alguna de estas quince variables, para luego construir una matriz de privaciones, ponderando cada una de estas

variables por su respectivo valor. Un hogar se encuentra en condición de pobreza si el IPM es mayor o igual al 33% (DANE, 2014).

De igual manera, desde 1995 el país cuenta con un instrumento de focalización de carácter multidimensional y a nivel individual llamado el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén), por medio del cual se calcula un puntaje de 0 a 100 y se clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Entre más bajo el puntaje más alta es la exclusión social del hogar y más dificultades tendrá para la generación de ingresos. Cualquier colombiano puede ingresar al registro solicitando la realización de la encuesta en la oficina del Sisbén del municipio o la alcaldía respectiva.

Actualmente se implementa la IV versión de este indicador y desde 2015 se le encargó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la actualización de los criterios para el cálculo e identificación de los potenciales beneficiarios cada tres años (DNP, 2016). Con el fin de evitar la manipulación en la focalización de los programas sociales, la metodología para la obtención del puntaje es anónima. Sin embargo, se realiza un cálculo diferenciado para los habitantes del área urbana y del área rural al interior de cada departamento y se reconocen las diferencias de pobreza entre los diferentes territorios, obteniendo estimaciones diferenciadas para un total de 64 zonas geográficas en el país.

La cuarta versión de este instrumento combina todas las dimensiones de pobreza, incluyendo la pobreza monetaria que no se consideraba en sus versiones anteriores. Con ello, la nueva versión aborda la medición tanto del estándar de vida como del nivel de ingresos, lo cual lo convierte en la mejor medida de pobreza multidimensional del país pues permite capturar más dimensiones en comparación con el IPM e identificar las personas que se encuentran tanto en exclusión social como productiva. La identificación de las personas bajo estas condiciones no es estándar y se hace a través de un puntaje de corte que define cada institución que utiliza el Sisbén. En la actualidad, el Sisbén es el principal instrumento de focalización de más de 20 programas de gasto público en el país.

1.2. Propuesta de reglamentación

Considerando que la medición de la pobreza no se debe restringir a la insuficiencia de ingresos y que las características propias de los sujetos de reforma agraria, quienes en su mayoría desarrollan sus actividades económicas en el área rural y habitan en ella, en un mercado laboral que se caracteriza por ciclos de ingresos relacionados con la estacionalidad de los cultivos y una alta concentración de la informalidad laboral (Merchán, 2015; Fedesarrollo, 2017)¹, el uso de indicadores de pobreza monetaria no es pertinente, pues no refleja de manera integral las condiciones socioeconómicas de los hogares rurales, y así mismo, presenta dificultades para su medición.

Teniendo en cuenta la importancia de la medición de la multidimensionalidad de la pobreza, así como criterios de eficiencia para la recolección de información, el MADR establece que en el proceso de adjudicación o adquisición de baldíos se tenga en cuenta el puntaje del Sisbén como medida oficial de pobreza para las mujeres que son sujeto de reforma agraria. En atención a lo anterior, el MADR dispone que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), o la entidad que haga sus veces, defina un punto de corte en el puntaje del Sisbén que sirva como criterio de elegibilidad para el acceso a los programas de adjudicación de baldíos y lo incorpore en el sistema de consulta de sus potenciales beneficiarios.

¹ Merchán (2015) menciona que hay una “irregularidad de los ingresos recibidos provocada por la estacionalidad de la producción agrícola”, mientras que en Fedesarrollo (2017) se argumenta que los pagos son menos estables en el campo, lo cual contribuye a que la remuneración promedio mensual sea considerablemente más baja.

En caso de que la solicitante no cuente con puntaje del Sisbén ella deberá solicitar la realización de la encuesta en la oficina del Sisbén o la alcaldía del municipio y radicar su solicitud ante la ANT con el respectivo puntaje del Sisbén. La actualización del puntaje debe haberse realizado dentro de los 6 meses anteriores a la solicitud ante la Agencia Nacional de Tierras.

2. Definición de Marginalidad

2.1. Antecedentes

Según la Real Academia de la Lengua Española la marginalidad es una situación de marginación o exclusión social de una colectividad (Real Academia Española, s.f.). En las ciencias sociales, su definición abarca diversos criterios: por un lado, la marginalidad es definida como un proceso de desvinculación de los individuos al sistema económico, en donde la marginalidad se concibe desde “un análisis situacional estructural de determinados grupos sociales en el sistema económico general” (De Lomnitz, 1998). Por otro lado, desde las teorías de la modernización, la marginalidad se define como una integración a los procesos de desarrollo aún no alcanzada por ciertos grupos poblacionales, con características diferenciales entre el área urbana y rural, que abarca situaciones que se viven en los barrios pobres urbanos, así como por parte de los campesinos que se sostienen a partir de economías de subsistencia (Bennholdt-Thomsen y Garrido, 1981).

Dentro de las teorías del desarrollo, se establece entonces que las sociedades en proceso de desarrollo se componen de un segmento tradicional y otro moderno, en donde el segmento tradicional es el que más se caracteriza por no alcanzar un crecimiento social y económico. Es así como, bajo esta teoría, la marginalidad “remite a las zonas en que aún no han penetrado las normas, valores y formas de ser de los hombres modernos” (Cortés, 2002). En esta línea, el Centro Chileno de Investigación y Acción Social-Desarrollo Social para América Latina distingue cinco dimensiones del concepto de marginalidad, enfocadas principalmente en el área urbana. Éstas son:

- i) *Dimensión ecológica*, en donde las personas marginales habitan en viviendas localizadas en “círculos de miseria” dentro de las ciudades
- ii) *Dimensión socio-psicológica*, en donde las personas marginales no participan de los beneficios y recursos sociales y sus grupos carecen de integración, por lo cual una persona marginal no puede superar su condición por sí mismo
- iii) *Dimensión sociocultural*, en donde las personas marginales tienen bajos niveles de vida, salud y vivienda, y se caracterizan por tener bajos niveles educacionales y culturales
- iv) *Dimensión económica*, en donde los marginales tienen ingresos de subsistencia y empleos inestables
- v) *Dimensión política*, en donde los marginales no cuentan con organizaciones políticas que los representen, ni hacen parte de las tareas y responsabilidades que deben emprenderse para la solución de los problemas sociales, incluidos los propios

Otros conceptos de marginalidad adoptan el término considerando sólo una de las dimensiones. Es así como una persona marginal suele considerarse como un individuo que vive en condición de pobreza extrema, situación que desemboca en la carencia de otros aspectos habitacionales, culturales, políticos, entre otros (Gómez, 2005). Sin embargo, la definición unidimensional conlleva a un problema similar al que ocurre con las medidas de pobreza: la marginalidad tiene un origen multicausal que remite a un proceso de desvinculación de los individuos al sistema económico y por tanto, no debería medirse a partir un concepto exclusivamente económico, geográfico o cultural (De Lomnitz, 1998).

En Colombia, la Corte Constitucional ha definido la marginalidad como “aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social”. Allí mismo, se define a una persona en condición de vulnerabilidad como “aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida”. Finalmente, se define la condición de exclusión como “como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen” (Sentencia T-085 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado a las personas con discapacidad y víctimas de desplazamiento forzado en condición de marginalidad². Así mismo, ha establecido que se encuentran en esa condición, y que pueden ser sujetos de especial protección constitucional, las personas de la tercera edad, los niños, las mujeres cabeza de familia, los disminuidos físicos o psíquicos, las mujeres embarazadas, y los grupos étnicos o minoritarios, entre otros³.

2.2. Propuesta de reglamentación

A efectos de dar cumplimiento a la Ley 1900 de 2018, es necesario que el MADR describa algunas condiciones que generan vulnerabilidades por marginalidad en las mujeres rurales. Estas condiciones parten del entendimiento de que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de la población rural dependen de la explotación de la tierra. En este sentido, la Corte Constitucional reconoce al campo como “un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan lugar a esa forma de vida de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente”⁴. Lo anterior se refuerza con el Decreto Ley 902 de 2017, según el cual, la propiedad de la tierra permite acceder a la materialización de otros derechos y, es una obligación del sujeto de acceso a tierras adelantar directamente o a través de su familia o un tercero, la explotación del bien con un proyecto productivo.

De esta forma, y luego de analizar los conceptos de marginalidad, el MADR acoge el concepto de la Corte Constitucional, según la cual, la marginalidad es una “situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social”, y procede a definir las características de esta situación que no son homogéneas en el área rural, pues las mujeres rurales enfrentan condiciones específicas de exclusión que no les permiten insertarse en el sistema económico para acceder a oportunidades adecuadas de generación de ingresos, lo que las pone en una condición de vulnerabilidad socioeconómica que se acentúa con otros riesgos potenciales de vulnerabilidad, como una inadecuada situación habitacional y nutricional, aumentando la probabilidad de caer en trampas de pobreza que les son difíciles de superar desde su propia condición.

De acuerdo con lo anterior, se identificaron a las siguientes mujeres en zonas rurales que se encuentran en situación de marginalidad de las condiciones que rigen en el sistema socioeconómico rural actual:

- i) Mujeres que han sido víctimas del conflicto armado o padecido de una situación de desplazamiento forzado
- ii) Mujeres en condición de discapacidad, y que la misma no afecte su capacidad de obligarse, en los términos del artículo 1502 del Código Civil

² Ver Sentencias T-1182 de 2005, T-220 de 2007, T-498 de 2008, T-1000 de 2012, T-534 de 2013, C-066 de 2013, Auto 119 de 2013 y T-112 de 2015.

³ Ver Sentencias T-836 de 2006 y T-220 de 2007.

⁴ Ver Sentencia C-077 de 2017.

- i) Mujeres cabeza de familia
- ii) Mujeres adulto mayor quienes, por su edad, no logran ser absorbidas por las demandas del mercado laboral y se encuentran en riesgo de abandono

Cabe advertir que algunas de las anteriores categorías se encuentran incluidas en la Resolución 740 de 2017⁵; sin embargo, el propósito de las mismas es priorizar a las mujeres en el proceso de adjudicación o formalización, lo cual no ocurre totalmente con la disposición normativa mencionada. De allí la necesidad de indicar las categorías para que sean posteriormente incluidas en los factores de calificación y asignación del puntaje que cumpla con el objetivo de priorizar a las mujeres rurales, lo cual está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces.

Mujeres desplazadas y víctimas del conflicto

Las mujeres que han sido víctimas del conflicto armado afrontan una situación de desfragmentación de sus relaciones socioeconómicas, especialmente aquellas que tuvieron que enfrentar una condición de desplazamiento forzado, viéndose obligadas a reubicarse, en muchos casos en condiciones habitacionales muy precarias, con pérdidas de sus lazos sociales e identidad cultural, exponiéndolas a círculos de exclusión y pobreza.

Investigaciones realizadas para Colombia encuentran que las personas víctimas de desplazamiento forzado enfrentan efectos negativos de corto y largo plazo en sus niveles de vida y son incapaces de recuperar los niveles de bienestar de los que gozaban antes de la situación de desplazamiento (Ibáñez y Moya, 2006). Así mismo, los hogares uniparentales, con jefatura femenina o que se reconocen dentro de una minoría étnica son los que enfrentan el mayor riesgo de no retorno. No obstante, la garantía sobre la tenencia de la tierra y el desarrollo de oportunidades económicas son factores que influyen positivamente en la probabilidad de retornar (Ibáñez y Querubín, 2004). Es por ello que reconocer la situación de vulnerabilidad que enfrentan estas mujeres, para garantizarles el acceso prioritario a la tenencia de la tierra bajo un proyecto productivo, promueve la inclusión a los procesos sociales a través de la igualdad de oportunidades en la generación de ingresos para recuperar sus niveles de vida.

Actualmente, el artículo 45 de la Resolución 740 de 2017, asigna 150 puntos a las personas víctimas de conflicto y cuando se trata de una mujer, duplica ese puntaje.

A efectos de probar esta condición, la ANT debe requerir a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas el Registro Único de Víctimas para corroborar la inscripción de la mujer en el mismo.

Mujeres en condición de discapacidad

Una mujer con discapacidad enfrenta obstáculos de diversa índole según sea su condición de discapacidad, exponiéndola a una situación de vulneración y exclusión social y laboral que le son de impedimento para la generación de capacidades productivas y/o absorción en el mercado laboral. La Corte Constitucional ha identificado a la población en condición de discapacidad como una población que se encuentra bajo condiciones de vulnerabilidad, debilidad y marginación (Sentencia T-207-1999).

Actualmente la Resolución 740 de 2017 asigna doble puntaje a todas las personas en condición de discapacidad, incluyendo a las mujeres. Sin embargo, no se define un criterio específico de discapacidad, lo que haría necesaria su inclusión en el listado propuesto en el artículo 45 de la resolución en cuestión.

⁵ Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones.

Con el fin de acreditar la condición de discapacidad, la ANT deberá requerir al Ministerio de Salud y Protección Social el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad y verificar si la mujer se encuentra registrada.

Mujeres cabeza de familia

La Ley 1232 de 2008 define a la mujer cabeza de familia “como aquella, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina del hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.

La Corte Constitucional se ha referido⁶ a la protección especial para las madres cabeza de familia, la cual se encuentra respaldada por la Constitución Política de Colombia, especialmente en su artículo 43 en donde se establece que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia (Const., 1991, art. 43). El artículo 44 establece además que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás (Const., 1991, art. 44).

Los hogares encabezados por mujeres cabeza de familia se caracterizan por vivir en condiciones de pobreza y experimentar varios obstáculos para la generación de ingresos fuera del hogar, algo que no es característico de los hogares encabezados por los hombres. En primer lugar, hay una mayor incidencia de madres cabeza de familia que de padres cabeza de familia: según información de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) de 2018, el 19,7% de las personas pertenecen a hogares encabezado por una mujer⁷, mientras que el 2,9% de las personas viven en familias encabezadas por un hombre. Específicamente, en el área rural, el 13,7% de las personas viven en un hogar encabezado por una mujer y el 3,2% en un hogar encabezado por un hombre.

Por otro lado, las mujeres cabeza de familia se caracterizan por tener bajos niveles de formación pues, por sus responsabilidades familiares, un porcentaje significativo de ellas no pueden asistir a centros de formación o capacitación: según información de la ECV 2018, en el área rural, sólo el 2,0% de las mujeres cabeza de familia se encuentra estudiando. Además, el 66,7% de ellas alcanzó como máximo el nivel de básica primaria o menos, un 12,5% básica secundaria (sexto a noveno) y un 15,9% la educación media, lo que significa que sólo el 4,9% pudo aspirar a iniciar la educación superior. Estos resultados se explican en parte por situaciones a temprana edad que interrumpen sus estudios, tales como el embarazo adolescente.

Finalmente, debido a la flexibilidad horaria que requieren para el cuidado y atención de las personas que dependen de ellas, las mujeres cabeza de familia tienen una baja participación en el mercado laboral y están expuestas a oportunidades laborales que son inequitativas pues tienden a recibir una menor remuneración. Según la ECV de 2018, a pesar de las responsabilidades familiares que enfrentan, sólo el 53,5% de las mujeres del área rural se encuentra trabajando y el 44,1% de ellas trabaja menos de 35 horas a la semana.

Sumado a lo anterior, las mujeres cabeza de familia enfrentan una doble jornada laboral pues después de su trabajo deben llegar a realizar trabajos domésticos y de cuidado que no son remunerados: según

⁶ Ver Sentencia T-953 de 2008.

⁷ Los cálculos corresponden con los hogares con jefatura femenina, con hijos de la jefe del hogar, con o sin otros familiares y no familiares viviendo en el hogar; es decir, se incluye a los hogares monoparentales femeninos y aquellos hogares extensos o compuestos a cargo de una mujer sin cónyuge.

datos de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2016-2017, una mujer del área rural que se encuentra ocupada, en sus días laborales (lunes a viernes) destina un promedio diario de 7 horas a labores remuneradas y 7 horas a tareas del hogar no remuneradas, mientras que un hombre ocupado en el área rural destina un promedio diario de 9 horas a trabajos remunerados y 3 horas a tareas no remuneradas.

Como resultado, los hogares con mujeres cabeza de familia, específicamente en el área rural, enfrentan altos índices de pobreza y desigualdad social, pues el 38,9% de las mujeres rurales, madres cabeza de familia, son pobres por IPM según información de la ECV de 2018, en comparación con un 13,5% de las mujeres madres cabeza de familia en el área urbana. Bajo estas circunstancias, las mujeres cabeza de familia enfrentan grandes obstáculos para salir de la situación de vulnerabilidad que padecen, situación que las expone a trampas de pobreza y desigualdad social. Es por ello que la Corte Constitucional ha identificado a las madres cabeza de familia como una población que se encuentra bajo condiciones de vulnerabilidad, debilidad y marginación (Sentencia T-207-1999).

Actualmente, el Decreto Ley 902 de 2017 otorga un porcentaje adicional a las madres y padres cabeza de familia que asuman en su totalidad las obligaciones familiares y a las mujeres en condición de viudez. Sin embargo, en la Resolución 740 de 2017 no se menciona una categoría relacionada y por tanto, no existe un puntaje para estas mujeres, haciendo necesaria su incorporación.

La Ley 1232 de 2008 establece que la condición de Mujer Cabeza de Familia y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada ante notario por cada una de ellas, expresando las circunstancias básicas del respectivo caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.

Mujeres adulto mayor

La población colombiana está envejeciendo. Según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2018, el 12,4% de la población colombiana tiene 60 años o más, y se estima que en 2050 la población en este rango representará el 23% de la población total (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015). En particular, en el área rural, el 11,7% de la población es mayor a 60 años y las mujeres rurales representan el 46,7% de esta población. Adicionalmente, persiste una problemática de informalidad laboral rural que lleva a que sólo el 4,0% de ellas cotice a una pensión (seguro para la vejez). Todo lo anterior hace que las mujeres en la tercera edad (mayores de 60 años) que se encuentran fuera del mercado laboral, sin fuente de ingresos y sin un núcleo familiar que les respalde, sean altamente vulnerables a situaciones de abandono, pobreza e indigencia.

Los derechos de las mujeres en la tercera edad se encuentran respaldados por el artículo 46 de la Constitución en donde se establece que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad, y se promoverá su integración a la vida activa y comunitaria. (Const., 1991, art. 46)

A la fecha, la Resolución 740 de 2017 no incorpora en las categorías a las personas adulto mayor en condición de alta vulnerabilidad (sin un núcleo familiar que las respalden), razón por la cual, se hace necesario introducirla y asignar un puntaje adicional cuando el aspirante es mujer.

Esta situación deberá acreditarse con la presentación de la cédula o el registro civil de nacimiento y una declaración ante notario sobre la ausencia de un núcleo familiar.

Referencias

- Alkire, S., & Foster, J. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. OPHI. Working Paper 7.
- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics*. Journal of Public Economics, 476-487.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2019). La inclusión de víctimas y desmovilizados: una ventaja competitiva para las empresas en Colombia. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Victimas%20y%20Desmovilizados%20Lectura.pdf>
- Bennholdt-Thomsen, V., & Garrido., A. (1981). Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría. *Revista mexicana de sociología*, 1505-1546.
- Congreso de Colombia. (17 de julio de 2008) Ley 1232 de 2008 Por la cual se modifica la ley 82 de 1993, ley mujer cabeza de familia y se dictan otras disposiciones. DO: 47.053.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991) 2da Ed. Legis.
- Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, sentencia T-1182 de 2005, M.P Clara Inés Vargas Hernández. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-1182-05.htm>
- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, sentencia T-836 de 2006, M.P Humberto Antonio Sierra. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-836-06.htm>
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, T-220 de 2007, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-220-07.htm>
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, T-498 de 2008, M.P Mauricio González Cuervo. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-498-08.htm>
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, T-953 de 2008, M.P Rodrigo Escobar Gil. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-498-08.htm>
- Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, T-1000 de 2012, M.P Jorge Iván Palacio. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-953-08.htm>
- Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, T-534 de 2013, M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-534-13.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional, C-066 de 2013, M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-066-13.htm>
- Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Auto 119 de 2013, M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a119-13.htm>
- Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, T-112 de 2015, M.P Jorge Iván Palacio. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-112-15.htm>

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, T-220 de 2007, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-220-07.htm>

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, T-207 de 1999, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-207-99.htm>

Cortés, F. (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. *Papeles de población*, 8.31, 9-24.

DANE. (2014). Algoritmo para la Construcción del índice de Pobreza Multidimensional. Obtenido de Medición Pobreza Multidimensional - IPM 2014: https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/330/related_materials

DANE. (2018). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia. Recuperado el 08 de 05 de 2019, de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2018>

De Lomnitz, L. A. (1998). *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI.

Departamento Nacional de Planeación (2012). Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Documento Conpes Social 150. Bogotá, D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2016). Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV). Documento Conpes 3877. Bogotá, D.C.: DNP.

Fabra Fres, N., & Heras Trías, P. (2016). La reinserción social postpenitenciaria: un reto para la educación social. *Revista de educación social*, 22. Obtenido de <http://www.eduso.net/res/22/articulo/la-reinsercion-social-postpenitenciaria-un-reto-para-la-educacion-social>

Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D.C. Colombia. 706p.

Fedesarrollo (2017) Informe Mensual del Mercado Laboral: Mercado Laboral Rural. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3418/IML_Mayo_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gauthier, A. H., Smeeding, T. M., & Furstenberg, F. F. (2004). Are parents investing less time in children? Trends in selected industrialized countries. *Population and development review*, 30(4), 647-672.

Gómez, M. L. (2005). De la intervención a la reflexión: Una experiencia de familias del Programa Puente de la ciudad de Calbuco, décima región. Disertación doctoral, Universidad Austral de Chile.

Ibáñez, A. M., & Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. *Documento Cede*, 23, 1-114.

Ibáñez, A. M., & Moya, A. (2006). *¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción*. CEDE.

Lora, E., & Prada Ríos, S. (2016). *Técnicas de Medición Económica. Metodología y aplicaciones en Colombia*. (Quinta edición).

Merchán, C. A. (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social.

Real Academia Española. (s.f.). RAE. Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=OOhMOPd>

República de Colombia (2017). Decreto Ley 902 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". Bogotá, D.C. Colombia. 29 de mayo de 2017.

República de Colombia (2017). Resolución 740 de 2017. "Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones". Bogotá, D.C. Colombia. 13 de Junio de 2017.

Sen, A. (1981). Issues in the Measurement of Poverty. *Measurement in Public Choice*, 144-166.