

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO NÚMERO

DE 2023

“Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el literal d) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 adicionado por el artículo 341 de la Ley 2294 de 2023, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado mediante Acto Legislativo No. 01 de 2023, establece que: *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.”*

Así mismo, la citada reforma Constitucional dispuso que *“El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos*

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.” (Acto legislativo 1 de 05 de julio de 2023).

Que el artículo 65 de la Constitución Política consagra que: (...) la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará

Continuación del decreto: "Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"

prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Que los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado, en forma individual o asociativa; de velar por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género; de priorizar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras; con el fin de incrementar la productividad.

Que la Ley 160 de 1994 en el artículo 1 en los numerales segundo y octavo señala como objetivos el de reformar la estructura social agraria, eliminando la concentración de la propiedad y dotando de tierras a los campesinos y beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno nacional. Así mismo, se establece la necesidad de garantizar a la mujer rural la participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, con el fin de lograr su bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

Que el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 indica que la máxima autoridad de tierras de la nación, la Agencia Nacional de Tierras, podrá adquirir predios mediante negociación directa, con el fin de beneficiar a personas respecto de las cuales el Gobierno nacional establezca programas especiales de dotación de tierras.

Que en la Ley 1753 de 2015 se identificó la necesidad de efectuar un ajuste institucional, integral y multisectorial, para atender la ejecución de las políticas del ordenamiento social de la propiedad, en virtud de lo cual en el literal a. del artículo 107 *ibidem*, se facultó al Presidente de la República para crear una entidad responsable de la administración de tierras, los procesos de acceso y formalización de la propiedad y la gestión de la seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

Que, mediante el Decreto Ley 2363 de 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de las tierras de la nación; asignándole, entre otras, conforme a los numerales 7, 9 y 15 del artículo 4 *ibidem*, las funciones de la ejecución de los programas de acceso a tierras, la administración de los predios del Fondo Nacional Agrario y de los fondos de tierras.

Que, según el artículo 3 del Decreto mencionado, la ANT tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

Continuación del decreto: *“Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales”*

Que, como consecuencia de la sustitución de funciones en favor de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se dispuso, mediante el artículo 38 del Decreto Ley 2365 de 2015 que las referencias normativas realizadas al INCORA o al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), en materia de ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, debían entenderse en lo sucesivo referidas a la ANT.

Que en concordancia con la expedición de la Ley 2281 de 2023, mediante la cual se creó el Ministerio de Igualdad y Equidad, así mismo, en relación con el artículo 6 del mismo donde se establece la creación del Sistema Nacional de Cuidado, mediante el cual se articulan servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera corresponsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad para promover una nueva organización social de los cuidados del país garantizando los derechos humanos de las personas cuidadoras.

Que el artículo 84 de la Ley 2294 de 2023 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”* reconoce la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva del sector rural, para efectos de la financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector, e indica que el trabajo de cuidado no remunerado al interior del hogar en zonas rurales incluye el cuidado de sus miembros y las actividades domésticas.

Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia potencia mundial de la vida”*, se plasmó la necesidad de que las mujeres sean el centro de la política de la vida y de las transformaciones de la sociedad colombiana, indicando que se establecerán mecanismos jurídicos que garanticen el acceso y la formalización a mujeres rurales, reconociendo los trabajos de cuidado.

Que, el artículo 341 de la Ley 2294 de 2023 adicionó el literal d) al artículo 31 de la Ley 160 de 1994, creando un programa de adjudicación para beneficiar a mujeres rurales y campesinas, de conformidad con el diagnóstico y priorización que realice el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad.

Este programa debe ser objeto de evaluación permanente para determinar la asignación de recursos necesarios para su ejecución, de modo que se mantenga hasta corregir la inequitativa distribución de derechos de propiedad que obra en perjuicio de las mujeres. Igualmente, señaló que la ANT deberá administrar y reportar en el Observatorio de Tierras Rurales la información de los programas de acceso a tierra, discriminando las titulaciones individuales a mujeres rurales y las titulaciones conjuntas.

Que reconociendo que en los contextos rurales las mujeres son las encargadas principales de los cuidados, y en la mayoría de los casos, estas labores se ejecutan en paralelo con trabajos remunerados fuera del hogar o dentro de sus propiedades, lo que incrementa su carga global de trabajo, es fundamental reconocer el papel del Cuidado Rural.

Continuación del decreto: "Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"

Que el acceso a la propiedad y a los programas de desarrollo rural se ha caracterizado por una inequidad en la distribución hacia las mujeres. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014), en el área rural dispersa, solo el 26% de personas naturales corresponde a mujeres que toman decisiones de producción en las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), el 61,4% a los hombres productores y el 12,6% a la toma de decisiones de forma conjunta. En cuanto a las mujeres productoras, estas se caracterizan por tener mayor proporción de UPA de menor tamaño, mientras que los hombres tienen mayor proporción de UPA de mayores tamaños. Del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78,4% tienen menos de 5 hectáreas y ocupan el 9,5% del área.

Que según el documento "*Propiedad Rural en Colombia. Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos*", elaborado por el DANE (2022), del total nacional rural, el 63,7% de los predios de único propietario tienen a un hombre como titular, y el 36,3% tienen a una mujer como titular; con dieciocho (18) de los treinta y dos (32) departamentos por debajo de esta media nacional. Además, las mujeres tienen acceso a predios de menores extensiones que los hombres. Específicamente, el 72,1% de la propiedad femenina se concentra en microfundios de menos de tres (3) hectáreas, comparado con 62% de los hombres. En el caso de propiedades pequeñas y medianas, las mujeres concentran 24,5% mientras que los hombres concentran el 37%.

Que reconociendo que en los contextos rurales las mujeres son las encargadas principales de los cuidados, y en la mayoría de los casos, estas labores se ejecutan en paralelo con trabajos remunerados fuera del hogar o dentro de sus propiedades, lo que incrementa su carga global de trabajo, es fundamental reconocer el papel del Cuidado Rural.

Que en tanto acaece una desigualdad estructural en cuanto al acceso de las mujeres a los programas y recursos de desarrollo rural y, en general, a la tierra y medios de producción; se hace necesaria la constitución de una acción afirmativa en beneficio de la población de las mujeres rurales y para acelerar la equidad, consistente en la creación de un programa especial de adquisición de predios que permita la entrega directa a las mujeres rurales de manera individual, a las asociaciones de mujeres rurales o a las organizaciones cooperativas de mujeres rurales del sector solidario y sin tierra o con tierra insuficiente.

Que así mismo, es necesario fortalecer el registro y acceso a la información de los programas especiales de acceso a tierras en los que se identifique indicadores específicos de titulaciones individuales a mujeres y de titulaciones conjuntas, debido a que, actualmente, la información disponible para consulta en sistemas de información como SINERGIA y el Observatorio de Tierras Rurales se estructura en datos de titulaciones a nivel de mujeres como beneficiario principal y hombres como beneficiario principal, generando un sesgo en la información sobre las titulaciones conjuntas.

Que garantizar a la mujer rural los derechos frente al acceso a tierras y, en general a los medios de producción, conlleva al fortalecimiento comunitario y del cuidado del

Continuación del decreto: "Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"

medio ambiente, al desarrollo rural sostenible, contribuye a la soberanía alimentaria, a la protección de los saberes ancestrales y al aumento de la competitividad y, por ende, al crecimiento económico del país.

Que así mismo, el numeral 7 del Artículo 72 de la Ley 2294 de 2023, creó el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, cuyo objeto es la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad, dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional, que para el presente caso está dirigido al Programa de adjudicación de tierras para mujeres rurales

Que, en cumplimiento del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y de lo dispuesto por el Decreto 1081 de 2015, el presente decreto fue publicado en el sitio web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para comentarios de la ciudadanía.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Adiciónese el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, de la siguiente manera:

"TÍTULO 15B

Programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales

Artículo 2.14.15. Objeto. Establézcase el programa especial de adjudicación de tierras a favor de las mujeres rurales, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994.

El programa especial de adjudicación de tierras será de ámbito nacional, se sujetará a las reglas procedimentales señaladas en la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017, la Ley 2294 de 2023 y a las normas que los modifiquen, complementen, adicionen o reglamenten.

Parágrafo *El programa contemplado en el presente capítulo estará sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

Artículo 2.14.15.5. Beneficiarias del programa especial. *Tienen la condición de beneficiarias del programa especial de adjudicación de tierras que se establece en este título, las mujeres rurales, campesinas y pesqueras, de*

Continuación del decreto: "Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"

manera individual o asociativa, que cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017.

Para la selección de las beneficiarias, se aplicarán los siguientes criterios de priorización:

- 1. Empresas comunales, cooperativas agrarias u otras formas asociativas conformadas por mujeres rurales sin tierra o con tierra insuficiente que tengan como fin la actividad agraria, incluyendo procesos asociativos de pescadoras, agro-mineras, víctimas o en proceso de reincorporación, entre otras; las cuales garantizan su auto sostenimiento y el de sus familias.*
- 2. Experiencia y desarrollo de la actividad agropecuaria de forma individual o asociativa, bien sea como arrendatarias, aparceras, jornaleras o similares, a la fecha de la postulación.*
- 3. Articulación a programas y proyectos especiales de reconversión o sustitución de cultivos de uso ilícito o mecanismos de administración de tierras de la ANT.*
- 4. Mujeres jóvenes rurales (entre los 16 y 28 años) o procesos organizativos de mujeres jóvenes rurales, que tengan como fin la actividad agraria.*
- 5. Bachilleres técnicos, técnicas, tecnólogas o profesionales en las ciencias agrarias o afines que demuestren que sus ingresos provienen principalmente de estas actividades.*
- 6. Mujeres rurales que realicen actividades de cuidado rural y puedan demostrar que se trata de labores no remuneradas que aporten a las cadenas productivas y a la generación de ingresos.*
- 7. Mujeres rurales, campesinas y pesqueras jóvenes, adultas, madres cabezas de hogar o cuidadoras de niños, adultos mayores, víctimas del conflicto armado y poblaciones vulnerables que relacionen sus actividades productivas con la formación y el rescate de su identidad, la preservación cultural desde sus saberes y prácticas propias.*

Parágrafo primero. *Para los casos en que la solicitud de dotación de tierras sea presentada de manera asociativa, se debe acreditar que por lo menos el sesenta por ciento (60%) de sus integrantes y de sus órganos decisorios sean mujeres.*

Parágrafo segundo. *Entiéndase por cuidado rural al conjunto de actividades humanas realizadas cotidianamente en contextos rurales, ya sean remuneradas o no, que son necesarias para garantizar la supervivencia y reproducción de la vida, directa o indirectamente, de las personas en todas sus diferencias y diversidades, así como de los animales, bienes tangibles o intangibles, cultivos pertenecientes a las cadenas productivas, cultivos de autoconsumo, semillas nativas, bosques, reservas forestales, fuentes hídricas y otros ecosistemas de importancia territorial. Estas actividades pueden llevarse a cabo tanto dentro como fuera de los hogares. Dado que estas labores están relacionadas con la garantía de condiciones mínimas vitales, son fundamentales y deben ser reconocidas y valoradas como una actividad*

Continuación del decreto: "Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"

productiva dentro de las cadenas agrícolas, pecuarias y pesqueras acuícolas y o forestales.

Artículo 2.14.15.6. Evaluación para la asignación de recursos. *El presente programa será objeto de evaluación permanente por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad, en atención a lo establecido en el artículo 341 de la Ley 2294 de 2023.*

Para lo anterior, se garantizarán los insumos técnicos de diagnóstico y priorización que permitan identificar las medidas necesarias para corregir la inequitativa distribución de derechos de propiedad que obra en perjuicio de las mujeres.

Con base en dichos insumos técnicos, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) deberá incluir en su planeación el porcentaje de asignación anual de recursos necesarios para la ejecución del programa especial sobre el total de recursos designados para los procesos de compra de tierras para el cumplimiento del Punto 1 de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En lo atinente a los trámites, costos de registro ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, se aplicarán las normas y convenios vigentes.

Parágrafo. *La ANT podrá entregar los recursos económicos que se destinen para la adquisición de tierras del literal d del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, a un patrimonio autónomo que se cree para la administración de estos.*

Artículo 2.14.15.7. Criterios de seguimiento. *Para todos los procesos de acceso a tierras, incluido el previsto dentro del presente título, se deberá precisar información en cuanto a títulos y hectáreas, a nivel de: i) titulaciones individuales a mujeres rurales; ii) titulaciones individuales a hombres rurales; iii) titulaciones conjuntas a cónyuges o compañeros permanentes; y iv) titulaciones asociativas a mujeres. Lo anterior, permitirá generar indicadores de seguimiento sobre el impacto del programa con enfoque de género. Adicionalmente, se deberá garantizar la información desagregada por: i) orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD); ii) pertenencia étnica iii) auto reconocimiento campesina; iv) discapacidad; y v) ciclo de vida.*

La ANT deberá administrar y reportar la información de los programas de acceso a tierras en el Observatorio de Tierras Rurales, información que deberá ser remitida al Observatorio colombiano de las Mujeres, con las categorías específicas establecidas en el anterior inciso; ello para todos los procesos de acceso a tierras y, de forma progresiva, para titulaciones realizadas anteriormente.

Los datos publicados por la ANT en el Observatorio de Tierras Rurales serán objeto de seguimiento por la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de

Continuación del decreto: "Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"

Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).".

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

JHÉNIFER MOJICA FLÓREZ

LA MINISTRA DE IGUALDAD Y EQUIDAD,

FRANCIA ELENA MARQUÉZ MINA

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</i>
Fecha:	<i>16/11/2023</i>
Proyecto de Decreto:	<i>"Por el cual se adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de dotación de tierras para las mujeres rurales"</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagra en los artículos 64 y 65 la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado, en forma individual o asociativa; de velar por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género; de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras; con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de esta población.

Bajo este contexto, uno de los objetivos de la Ley 160 de 1994 es la reforma de la estructura social agraria, eliminando la concentración de la propiedad y dotando de tierras a los campesinos y beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno nacional. Así mismo, se establece la necesidad de garantizar a la mujer rural la participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, con el fin de lograr su bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina. Adicionalmente, el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 indica que la máxima autoridad de tierras de la nación podrá adquirir predios mediante negociación directa, con el objetivo de beneficiar a personas respecto de las cuales el Gobierno nacional establezca programas especiales de dotación de tierras.

Por su parte, en la Ley 1753 de 2015 se identificó la necesidad de efectuar un ajuste institucional, integral y multisectorial para atender la ejecución de las políticas del ordenamiento social de la propiedad. En ese sentido, se facultó al Presidente de la República para crear una entidad responsable de la administración de tierras, de los procesos de acceso y formalización de la propiedad y de la gestión de la seguridad jurídica de los derechos de propiedad (literal a del artículo 107 *ibidem*).

En ejercicio de dichas facultades, mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de las tierras de la nación. A esta entidad, se le asignó, entre otras funciones, la de administrar los predios del Fondo Nacional Agrario (numeral 9 del artículo 4 *ibidem*) y la ejecución de los programas de acceso a tierras (numeral 7 *ibidem*). La ANT tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Con ese fin, deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

Como consecuencia de la sustitución de funciones en favor de la ANT, se dispuso, mediante el Decreto Ley 2365 de 2015, la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode). Lo anterior, ordenó que las referencias normativas realizadas al Incode o al Incode, en materia de ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad, debían entenderse en lo sucesivo referidas a la ANT (artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015).

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, se plasmó la necesidad de que las mujeres sean el centro de la política de la vida y de las transformaciones de la sociedad colombiana, indicando que se establecerán mecanismos jurídicos que garanticen el acceso y la formalización a mujeres rurales, reconociendo los trabajos de cuidado. En concordancia, a través del artículo 341 de la Ley 2294 de 2023 «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”», se adicionó un literal d) al artículo 31 de la Ley 160 de 1994, creándose un programa especial de adjudicación para beneficiar a mujeres rurales y campesinas de conformidad con el diagnóstico que realice el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad.

El literal d) dispuso que este programa de adjudicación para mujeres rurales debe ser objeto de evaluación constante para determinar la asignación de recursos necesarios para su ejecución, de modo que se mantenga hasta corregir la inequitativa distribución de derechos de propiedad que obra en perjuicio de las mujeres. Igualmente, señaló que la ANT deberá reportar en el Observatorio de Tierras Rurales la información de los programas de acceso a tierra, discriminando las titulaciones individuales a mujeres rurales y las titulaciones conjuntas.

Que así mismo, el numeral 7 del artículo 72 de la Ley 2294 de 2023, creó el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, cuyo objeto es la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad, dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional, que para el presente caso está dirigido al Programa de adjudicación de tierras para mujeres rurales

El acceso a la propiedad y a los programas de desarrollo rural ha sido notablemente desigual en perjuicio de las mujeres. Según el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014), en el área rural dispersa, solo el 26% de las personas naturales corresponde a mujeres que toman decisiones de producción en las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), el 61.4% son hombres productores y el 12.6% toma decisiones de forma conjunta. En cuanto a las mujeres productoras, estas se caracterizan por tener una mayor proporción de UPA de menor tamaño, mientras que los hombres tienen una mayor proporción de UPA de mayores tamaños. Del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78.4% tienen menos de 5 hectáreas y ocupan el 9.5% del área disponible.

De acuerdo al informe “*Propiedad Rural en Colombia. Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos*”, elaborado por el DANE (2022), del total nacional rural, el 63,7% de los predios de único propietario tienen a un hombre como titular, y el 36,3% tienen a una mujer como titular; con dieciocho (18) de los treinta y dos (32) departamentos por debajo de esta media nacional. Además, las mujeres tienen acceso a predios de menores extensiones que los hombres. Específicamente, el 72,1% de la propiedad femenina se concentra en microfundios de menos de tres (3) hectáreas, comparado con 62% de los hombres. En el caso de propiedades pequeñas y medianas, las mujeres concentran 24,5% mientras que los hombres concentran el 37%.

En este contexto, reconociendo que en las zonas rurales las mujeres suelen ser las principales encargadas de los cuidados, y en la mayoría de los casos, estas labores se ejecutan en paralelo con trabajos remunerados fuera del hogar o dentro de sus propiedades, lo que incrementa su carga global de trabajo. El Cuidado Rural se refiere al conjunto de actividades humanas realizadas cotidianamente en áreas rurales, ya sean remuneradas o no, que son necesarias para garantizar la supervivencia y reproducción de la vida, directa o indirectamente, de las personas en todas sus diferencias y diversidades,

así como de los animales, bienes tangibles o intangibles, cultivos pertenecientes a las cadenas productivas, cultivos de autoconsumo, bosques, reservas forestales y fuentes hídricas. Es importante entender que el hogar constituye una unidad agrícola familiar, y dado que estas labores son esenciales para garantizar condiciones mínimas vitales, deben ser reconocidas y valoradas como parte integral de las cadenas agrícolas y pesqueras.

Finalmente, dado que se evidencia una desigualdad estructural en cuanto al acceso de las mujeres a los programas y recursos de desarrollo rural, así como a la tierra y medios de producción en general, se hace necesaria la constitución de una acción afirmativa en beneficio de la población de mujeres rurales. El propósito de esta acción afirmativa es acelerar la equidad, la cual consiste en la creación de un programa especial de adquisición de predios que permita la entrega directa a las mujeres rurales de manera individual o a las asociaciones de mujeres rurales, así como a las organizaciones cooperativas de mujeres rurales del sector solidario, ya sea que tengan tierra o no la tengan de manera suficiente.

Además, dentro de esta acción afirmativa es necesario fortalecer el registro y acceso a la información de los programas especiales de acceso a tierras, puesto que la información que actualmente reposa en sistemas de información como SINERGIA y el Observatorio de Tierras Rurales se estructura en datos de titulaciones, donde las mujeres son identificadas como beneficiarias principales y los hombres como beneficiarios principales. Esto genera un sesgo en la información sobre las titulaciones conjuntas.

En resumen, garantizar los derechos de la mujer rural al acceso a tierras y medios de producción no solo fortalece la comunidad y promueve el cuidado del medio ambiente, sino que también contribuye al desarrollo rural sostenible, la soberanía alimentaria, la preservación de los saberes ancestrales, el aumento de la competitividad y, en última instancia, al crecimiento económico del país

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La norma tiene ámbito de aplicación a nivel nacional y está dirigida a: 1) Mujeres rurales sin tierra o con tierra insuficiente que integren empresas comunales, cooperativas agrarias u otras formas asociativas. 2) Mujeres que tengan experiencia y hayan desarrollado actividades agropecuarias de forma individual o asociativa, bien sea como arrendatarias, aparceras, jornaleras o similares, a la fecha de la postulación. 3) Mujeres jóvenes rurales (entre los 16 y 28 años) o que pertenezcan a procesos organizativos de mujeres jóvenes rurales, que tengan como fin la actividad agraria. 4) Mujeres bachilleres técnicas, técnicas, tecnólogas o profesionales en las ciencias agrarias o afines que demuestren que sus ingresos provienen principalmente de estas actividades. 5) Mujeres rurales que realicen actividades de cuidado rural.

Se entiende por actividades de cuidado rural, al conjunto de actividades humanas realizadas cotidianamente en contextos rurales, que pueden ser clasificadas como labores productivas agropecuarias remuneradas o no, labores domésticas, labores de crianza y reproducción de la vida, necesarias para garantizar la supervivencia. Estas actividades están dirigidas hacia las personas en sus diferencias y diversidades, animales, bienes tangibles o intangibles, cultivos pertenecientes a las cadenas productivas, cultivos de autoconsumo, bosques, reservas forestales y fuentes hídricas.

Las actividades de cuidado rural pueden ser realizadas dentro y fuera de los hogares, entendiendo que el hogar constituye una Unidad Agrícola Familiar –UAF–, y que, al estar relacionadas con garantizar condiciones mínimas vitales, son fundamentales y deben ser reconocidas y valoradas como una actividad

productiva dentro de las cadenas agrícolas y pesqueras.

A continuación, se relacionan las labores que enmarcan el cuidado rural:

- a) **Labores productivas agropecuarias:** Cuidado, alimentación y cría de animales para autoconsumo. Predominan las especies pequeñas como las aves de postura, aunque también cabras, ovejas, cerdos y vacas. Cuidado de la huerta familiar y/o comunitaria: arar, sembrar, deshierbar, fertilizar, regar y cosechar alimentos y plantas medicinales para consumo de personas y animales. Conservación y reproducción de especies forestales nativas, tradicionales y ancestrales. Siembra de especies forestales para conservación de las fuentes hídricas. Cosecha, selección, almacenamiento de semillas nativas. Conservación de especies animales criollas. Servicios ecosistémicos (recolección de agua de lluvia, etc.)
 - b) Labores domésticas no remuneradas: Lavado de ropa y preparación y transformación de alimentos
 - c) Labores de crianza y reproducción
- Educar y atender a las personas de diferentes edades en sus diferencias, diversidades y necesidades.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- **Artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia:** estos artículos establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras; con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de esta población.
- **Artículo 31 de la Ley 160 de 1994:** indica que la máxima autoridad de tierras de la nación podrá adquirir predios mediante negociación directa, con el objetivo de beneficiar a personas respecto de las cuales el Gobierno nacional establezca programas especiales de dotación de tierras.
- **Decreto Ley 902 de 2017 (artículo 9):** prescribe que, en los programas de acceso a tierras, se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales las adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado, conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010.
- **Ley 1900 de 2018:** mediante esta ley se establecieron medidas para 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 y en la fijación de mecanismos que garanticen una real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma de discriminación.
- **Ley 2294 de 2023 (artículo 341):** por medio de esta ley se adicionó un literal d) al artículo 31 de la Ley 160 de 1994, creándose un programa especial de adjudicación para beneficiar a mujeres rurales y campesinas.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

- **Ley Orgánica 2294 de 2022:** entró en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial el 19 de mayo de 2023.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

- El proyecto de decreto adiciona el Título 15B a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015
- El proyecto de decreto adiciona el literal d) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

- **Sentencia C-335/13:** La Recomendación General N° 16 sobre Mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas.
- **Sentencia SU-426/16:** La discriminación estructural contra la mujer es un problema que no sólo ha sido reconocido a nivel nacional, sino también en el escenario global, por lo que ha surgido la necesidad de adoptar distintas estrategias e instrumentos para suprimir este inadmisibles fenómeno, tales como la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (y su Protocolo Facultativo) y la “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, también conocida como “Convención de Belém do Pará”.

Los contenidos de la obligación estatal de garantizar el acceso progresivo a la tierra y el territorio en beneficio de los trabajadores rurales se relacionan, por lo menos, con cuatro aspectos, así: (i) el acceso formal y material, cuya efectividad se da, fundamentalmente, a través de la titulación en favor de la población campesina; (ii) su participación en las estrategias institucionales que propendan no sólo por el desarrollo del agro colombiano, sino también de los proyectos de vida de los trabajadores del campo; (iii) la garantía de seguridad jurídica sobre las distintas formas de acceder a la propiedad de la tierra, tales como la ocupación, la posesión y la tenencia, lo cual implica disponer de mecanismos efectivos para su defensa y protección de actos arbitrarios como desalojos injustificados o desplazamientos forzados; y (iv) el reconocimiento de la discriminación histórica y estructural de la mujer, así como de su especial vulnerabilidad en contextos rurales y del conflicto, exige la adopción de medidas en su beneficio, en pos de garantizar acciones afirmativas tendientes a superar el estatus discriminatorio.

El Incoder y la Unidad de Tierras deberán definir, adoptar e implementar medidas afirmativas para la población femenina en el marco de sus competencias legales; por ejemplo, que, al momento de realizar la titulación, esta se suscriba a nombre de la mujer.

Sentencia T-378/22: 8.1. Diferentes instrumentos de orden internacional han dispuesto de manera expresa la prohibición de violencia contra la mujer. Ello conlleva la obligación de los Estados de implementar los mecanismos necesarios para prevenir y evitar la violencia contra la mujer, y en caso de su ocurrencia, en reparar debidamente a esta población, como forma de proteger sus derechos fundamentales, así como de aplicar las sanciones respectivas a los victimarios. Así, dichos instrumentos *“tienen como finalidad reducir la discriminación histórica basada en el género y las diferentes clases de violencia que se cometen por el hecho de ser mujer”*.

8.2. De acuerdo con diversos pronunciamientos de esta corporación, el conflicto armado interno que ha vivido el país por tantos años ha afectado particularmente a las mujeres víctimas de este contexto. Lo anterior, en razón a que a *“causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos*

particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres”.

8.3. Adicionalmente, las mujeres como víctimas indirectas o “sobrevivientes de actos violentos (...) se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, [adquiriendo] cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres”.

8.4. Por lo tanto, el conflicto armado ha sido un espacio en el que la violencia contra la mujer se ha perpetrado de manera generalizada, al punto de que las conductas violatorias de sus derechos fundamentales son al tiempo una “violación grave de la Constitución, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”.

Sentencia de Reparación directa del Consejo de Estado Radicado 52001-23-31-000-1998-00349-01(19256) del 7 de abril de 2011: “El apoyo especial a la mujer cabeza de familia es un mandato constitucional dirigido a todas las autoridades públicas. Con él se buscó (i) promover la igualdad real y efectiva [de derechos] entre ambos sexos; (ii) reconocer la pesada carga que recae sobre una mujer cabeza de familia y crear un deber estatal de apoyo en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal, para compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (iii) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad. En este orden de ideas, no sería compatible con estas finalidades de inspiración igualitaria dentro de un Estado social de derecho, que las medidas de apoyo especial a las mujeres cabeza de familia fueran dirigidas principalmente a permitir que “cumplan bien su rol doméstico dentro del hogar”, puesto que ello constituiría una reproducción del estereotipo que precisamente está asociado a las desigualdades sociales que el constituyente quiso corregir. El apoyo especial garantizado por la Constitución en estos casos es aquel que permite a la mujer desarrollar libre y plenamente sus opciones de vida sin que ser cabeza de familia se constituya en un obstáculo o una carga demasiado pesada para ello. Se trata de impedir, por ejemplo, que ser cabeza de familia le cierre opciones laborales a la mujer o que escoger una oportunidad de trabajo implique dejar de atender las responsabilidades que, tanto para los hombres como para las mujeres, significa ser cabeza de familia. (...).

Sentencia de Reparación directa del Consejo de Estado Radicado 20001-23-31-000-2008-00223-01(42081) del 1 de agosto de 2016: Que no obstaba para tal reconocimiento el hecho que en la demanda se dijera que la víctima era ama de casa, pues bajo la denominada “economía del cuidado” y, bajo una perspectiva de género que dignifica a la mujer que se dedica a las labores del hogar, se ha reconocido que el aporte que en tal sentido se hace a las finanzas del núcleo familiar, no solamente es significativo, sino cuantificable, inclusive con marcada incidencia en el desarrollo económico de un país. (...) Es claro por tanto, que las actividades domésticas o del hogar se recogen igualmente bajo la égida de la presunción del salario mínimo.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, se plasmó la necesidad de que las mujeres sean el centro de la política de la vida y de las transformaciones de la sociedad colombiana, indicando que se establecerán mecanismos jurídicos que garanticen el acceso y la formalización a mujeres rurales, reconociendo los trabajos de cuidado.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del presente Decreto no representa erogación presupuestal adicional a las que vienen ejecutando las autoridades en el marco del cumplimiento de sus funciones.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La iniciativa de regulación no genera un impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

La iniciativa de regulación no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

**Martha Viviana
Carvajalino Villegas**

Firmado digitalmente por Martha
Viviana Carvajalino Villegas
Fecha: 2023.11.20 08:13:28 -05'00'

**MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS
VICEMINISTRA DE DESARROLLO RURAL**



JUAN CAMILO MORALES SALAZAR
JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURIDICA

Nancy Andrea Firmado
Moreno digitalmente por
Lozano Nancy Andrea
Moreno Lozano

NANCY ANDREA MORENO LOZANO
DIRECTORA DE LA MUJER RURAL