



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# LAND AND RURAL DEVELOPMENT PROGRAM: INFORME FINAL (UNIÓN MARITAL DE HECHO)

TASK ORDER #3 - ENTREGABLE 6

JUNIO 2016

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development (USAID). It was prepared by the Land Alliance for the Land and Rural Development Program (LRDP), under Task Order Number AID-514-TO-13-00015.

This document was prepared by the Land Alliance for Tetra Tech ARD, USAID/Colombia contractor for the Land and Rural Development Program.

Contact information: Christian Kolar, Chief of Party  
[Christian.Kolar@ColombiaLRDP.com](mailto:Christian.Kolar@ColombiaLRDP.com)

Consulting Team: Kevin Barthel, Co-Executive Director  
[kbarthel@landallianceinc.org](mailto:kbarthel@landallianceinc.org)  
(+1) 920-373-7563  
Land Alliance  
P.O. Box 15103  
Washington, DC 20003  
(+1) 240-343-4860  
[www.thelandalliance.org](http://www.thelandalliance.org)  
[info@landallianceinc.org](mailto:info@landallianceinc.org)

Cynthia Berning, Project Management & Development Specialist  
[cynthia.berning@gmail.com](mailto:cynthia.berning@gmail.com)  
Cincinnati, Ohio, USA

Victor Endo, Attorney, Institutional Specialist  
[victorendo@adterritorio.com](mailto:victorendo@adterritorio.com)  
Lima, Peru

Andres Parra, Attorney  
[Andres\\_parra25@hotmail.com](mailto:Andres_parra25@hotmail.com)  
Bogotá, Colombia

Carlos Saavedra, Attorney  
[Carlosaavedra.abogado84@gmail.com](mailto:Carlosaavedra.abogado84@gmail.com)  
Bogotá, Colombia

Janina Mera, Rural Sociologist  
[janina.mera@gmail.com](mailto:janina.mera@gmail.com)  
Washington, DC

### ***Acknowledgements***

The Land Alliance Consulting Team would especially like to thank the LRDP Regional staff for their contributions to the field work that informed this deliverable:

<b>CAUCA</b>	<b>META</b>	<b>CESAR</b>	<b>TOLIMA</b>	<b>MONTES DE MARÍA</b>
Ruby Velasco Sylvia Mendez Tatiana Bachiller	Claudia Carrillo David Peroza	Algemiro Meza Daza Andrea Aguilar	Lucy Espitia	Ingrith Vega Lizneth Caraballo

# LAND AND RURAL DEVELOPMENT PROGRAM: INFORME FINAL (UNIÓN MARITAL DE HECHO)

TASK ORDER #3 – ENTREGABLE 6

JUNIO 2016

## **RENUNCIA**

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o el Gobierno de los Estados Unidos



# TABLA DE CONTENIDO

<b>SIGLAS UTILIZADAS</b> .....	<b>III</b>
<b>1.0 RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
1.1 CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO .....	1
1.2 PROBLEMAS IDENTIFICADOS .....	1
1.3 GRUPOS DE SOLUCIONES .....	2
1.4 RESUMEN DE LA HOJA DE RUTA .....	3
<b>2.0 INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
2.1 PROPÓSITO DEL INFORME .....	6
2.2 NECESIDAD DE REPLANTEAR EL PROBLEMA .....	6
2.3 METODOLOGÍA .....	8
<b>3.0 EL ESTADO DEL ARTE DE LA UNIÓN MARITAL DE HECHO</b> .....	<b>12</b>
3.1 LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA COMO FINALIDAD DEL RECONOCIMIENTO DE LA UMH .....	12
3.2 QUÉ ES LA UNIÓN MARITAL DE HECHO-UMH? .....	13
3.3 PROGRAMAS Y PROCESOS SOBRE TIERRAS PÚBLICAS Y ENFOQUE DE DERECHO DE LAS MUJERES/PAREJAS EN UMH .....	15
3.4 PROGRAMAS Y PROCESOS DE TIERRAS PRIVADAS Y ENFOQUE DE DERECHO DE LAS MUJERES/PAREJAS EN UMH .....	17
<b>4.0 TIPOLOGÍAS DE PROBLEMAS</b> .....	<b>19</b>
4.1 HIPÓTESIS PREVIA .....	19
4.2 TIPOLOGÍA 1: INVISIBILIZACIÓN DE LA MUJER .....	20
4.3 TIPOLOGÍA 2: DESENCUENTROS INSTITUCIONALES Y COMUNITARIOS .....	22
4.4 TIPOLOGÍA 3: PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD .....	23
4.5 TIPOLOGÍA 4: DIFICULTADES NORMATIVAS .....	24
<b>5.0 SOLUCIONES</b> .....	<b>25</b>
5.1 INTERVENCIONES QUE IMPLICAN LA SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS Y COMUNIDADES EN TEMAS DE GÉNERO Y TIERRAS .....	25
5.2 INTERVENCIONES QUE APUNTAN A UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES PARA FOMENTAR EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES .....	28
5.3 INTERVENCIONES A TRAVÉS DE NORMAS OPERATIVAS QUE PONEN EN PRÁCTICA EL ENFOQUE DE GÉNERO .....	33
5.4 INTERVENCIONES QUE APUNTAN A NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA FORTALECER LA COORDINACIÓN .....	37
5.5 MODIFICACIÓN DE NORMAS LEGALES .....	41
5.6 CONCLUSIONES .....	46
<b>6.0 HOJAS DE RUTA</b> .....	<b>48</b>
<b>ANNEX A. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>65</b>
<b>ANNEX B. SENTENCIAS CONSULTADAS</b> .....	<b>66</b>



# SIGLAS UTILIZADAS

- ET: Entidades Territoriales:
- FNA: Fondo Nacional Agrario
- GdC: Gobierno de Colombia
- IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- INCODER EN LIQUIDACIÓN: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación
- Incora: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- ORIP: Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- UAEGRTD: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- UAF: Unidad Agrícola Familiar
- UMH: Unión Marital de Hecho





# 1.0 RESUMEN EJECUTIVO

## 1.1 CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

En el mundo entero las mujeres enfrentan múltiples dificultades para el acceso a la tierra. En Colombia, la Unión Marital de Hecho (UMH) es una de las formas más comunes de acceso a la propiedad para las mujeres. La UMH es reconocida en Colombia como una forma de conformar una familia desde la aprobación de la Ley 54 de 1990. Su consecuencia es que la conformación de una UMH produce una sociedad patrimonial con iguales derechos para cada uno de sus integrantes, de manera que la obtención del derecho a la tierra favorece a ambos. Sin embargo, su vigencia práctica está limitada por el desconocimiento de las mujeres campesinas de sus derechos patrimoniales y la inaccesibilidad de los trámites para obtener las pruebas que les permitan hacer efectivos estos derechos.

En Colombia no existen análisis específicos sobre la UMH como mecanismo para acceder a la tierra. Este estudio busca cerrar la brecha de conocimiento para lo cual recoge información de funcionarios públicos, operadores jurídicos y comunidades de las 5 regiones donde tiene presencia el PTDR (Cesar, Meta, Cauca, Tolima, Sucre y Bolívar) de manera que sus conclusiones tengan alcance nacional.

Este estudio identifica los cuellos de botella existentes, propone soluciones realistas que permitan eliminar los obstáculos y reducir los tiempos en los procesos civiles y administrativos que exigen la prueba de la UMH como paso previo para el reconocimiento de derechos.

## 1.2 PROBLEMAS IDENTIFICADOS

El estudio ha permitido identificar una serie de problemas que se pueden agrupar en las siguientes tipologías:

- **Invisibilización de la mujer.** Se refiere a situaciones en las que se ignora los derechos de las mujeres o se desconoce los hechos que configuran un derecho a su favor. La invisibilización puede ser: i) sistémica, cuando proviene de directivas y normas procedimentales, por ejemplo, cuando los formatos de levantamiento de información no recaudan información relevante de la existencia de una UMH; ii) involuntaria, cuando se produce por la ignorancia o falta de conciencia de los derechos de la mujer, por ejemplo, en comunidades donde las reglas tradicionales de acceso a la tierra se imponen sobre los derechos a la equidad ; iii) voluntaria, cuando es resultado de una discriminación activa o de la auto-discriminación de la víctima, por ejemplo cuando compañeras permanentes toman la decisión de no aparecer en el título de propiedad de la tierra.
- **Desencuentros institucionales-comunitarios.** Se refiere a las situaciones en las que la definición legal de UMH, así como los procesos y procedimientos oficiales para declararla, no se ajusta a la definición de unión marital que goza de legitimidad social y rige en la realidad.

- **Dificultades en el ejercicio del derecho a la tierra.** Se refiere al conjunto de cargas y costos en que deben incurrir las mujeres que logran ser reconocidas en los títulos de propiedad y que les impiden ejercer sus derechos a la tierra. Por ejemplo, las mujeres que logran ser co-titulares a través de la UMH y luego se separan, no pueden ejercer sus derechos a menos que realicen trámites como la separación de bienes, o la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial.
- **Dificultades normativas.** Se refiere a casos en los cuales las normas vigentes exigen formalidades que impiden el acceso a la propiedad y cuya resolución requiere pasar por modificaciones normativas. Por ejemplo, la exigencia de la declaración de UMH, o de la conformación o liquidación de sociedad patrimonial como requisito previo para el reconocimiento en algunos procesos agrarios. También la imposibilidad de reconocer las frecuentes uniones maritales múltiples y simultáneas (es usual que un varón conforme dos familias) que tienen vigencia social pero no pueden ser reconocidas por ley.

Estas tipologías se encuentran en los procesos de acceso a tierras o formalización de la propiedad, sobre tierras públicas como privadas.

### 1.3 GRUPOS DE SOLUCIONES

El análisis de los problemas identificados ha permitido reconocer una amplia gama de soluciones que van desde la aplicación del régimen normativo existente sin variaciones, pero desde una perspectiva de enfoque diferencial de género, hasta la modificación de las leyes aplicables. Este estudio ha agrupado las 11 soluciones propuestas en 5 grandes grupos.

- Intervenciones que implican la sensibilización y capacitación de funcionarios y comunidades en temas de género y tierras. Este es el caso de las soluciones “Sensibilización Institucional – Comunitaria” y “Formación de Jueces y Funcionarios”
- Intervenciones que apuntan a una nueva interpretación de las normas vigentes para fomentar el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Este es el caso de las soluciones “Abstracción de la UMH como fuente de acceso a la titularidad de derechos” e “Interpretación normativa”.
- Intervenciones a través de normas operativas (directivas y reglamentos) que ponen en práctica el enfoque de género. Este es el caso de la solución que propone el desarrollo de un “Protocolo de Levantamiento de Información Social y Familiar” que emplea técnicas innovadoras para discernir la composición familiar de los ocupantes de la tierra.
- Intervenciones que apuntan a nuevos arreglos institucionales para fortalecer la coordinación. Este es el caso de las soluciones “Pactos Sociales – Territoriales”, “Justicia Agraria” y “Articulación Institucional e Interoperabilidad de Bases de Datos”.
- Modificación de normas legales. Este es el caso de las soluciones “Reconocimiento del Trabajo Femenino como fuente de acceso a la tierra” “Modificación de Requisitos para el Acceso a Baldíos”, y “Ajustes a la Ley 1561”.

## 1.4 RESUMEN DE LA HOJA DE RUTA

1. SENSIBILIZACIÓN COMUNITARIA Y CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS		
Actividades	Resultados Esperados	Ejecutor
<p>Elaborar y aplicar una metodología de capacitación para Funcionarios Administrativos y judiciales que tengan como competencia sustanciar y decidir procesos de acceso y formalización de tierras, incorporando la perspectiva de género. Incluye</p> <p>a) Talleres de análisis de casos para apropiar conceptos;            b) Verificación de las soluciones planteadas desde la institucionalidad; y por fuera de ella;            d) Análisis del impacto de la aplicación de soluciones;            e) Retroalimentación de soluciones</p>	<p>La superación del paradigma de que el acceso a la tierra, corresponde a hechos ligados a la figura masculina. La superación de barreras probatorias puestas a las mujeres, relacionadas con la acreditación de hechos familiares</p>	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho; la Agencia Nacional para la Administración de Justicia; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.</p>
<p>Elaborar una metodología de capacitación para Mujeres y Hombres de las comunidades objeto de programas de acceso y dotación de tierras incorporando el enfoque de género. Incluye:</p> <p>a) Barreras que impiden el acceso a tierras a las mujeres;            b) Las actividades que desarrollan las mujeres y las perspectivas que tienen sobre la tierra;            d) Verificación de las soluciones planteadas desde la institucionalidad; y por fuera de la institucionalidad;            f) Hoja de ruta para abordar asuntos problemáticos para las mujeres, incluidos conflictos de tierras;            g) Retroalimentación de soluciones propuestas.</p>	<p>La internalización de un discurso articulado desarrollado en la comunidad sobre el respeto a los derechos de las mujeres, así como a su rol en el uso, goce y disfrute efectivo de los derechos sobre la tierra.</p>	<p>Programa de Tierras de USAID; Ministerio de Justicia y del Derecho; la Agencia Nacional para la Administración de Justicia; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Agencia Nacional de Tierras; Superintendencia de Notariado y Registro; Comisarías de Familia; Consultorios Jurídicos - Centros de Conciliación en Derecho; firmas, colegios u grupos de abogados/as que deseen participar</p>

2. NUEVA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES		
Actividades	Resultados Esperados	Ejecutor
<p>Aplicar una perspectiva que permita priorizar el análisis de la explotación, uso y aprovechamiento directo de la tierra por las mujeres, que no parte del estatus legal y patrimonial respecto de su compañero permanente, para lograr el acceso y formalización de tierras. En caso de UMH, incluir en el expediente que los miembros de la relación marital participaron conjuntamente en la adquisición, explotación y ejercicio conjunto del aprovechamiento de la tierra.</p>	<p>Las actividades de las mujeres rurales son visibilizadas y reconocidas en las decisiones de reconocimiento de titularidades. La imposibilidad o la dificultad de probar la existencia de la unión marital de hecho no supone una demora injustificada del trámite, ni justifica una negación al derecho sobre la tierra.</p>	<p>MADR, y a su entidad adscrita, la ANT. Para los foros y encuentros académicos, es de vital importancia coordinar la participación de la Rama Judicial</p>

<b>2. NUEVA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES</b>		
Actividades	Resultados Esperados	Ejecutor
Establecer un criterio de interpretación que evidencie que la conciliación en equidad es un instrumento válido para la acreditación de UMH y sociedades patrimoniales.	El acta conciliación en equidad, es admitida como prueba suficiente para acreditar la UMH y la sociedad patrimonial. Se superan los cuellos de botella originados en las interpretaciones que imponen barreras sustanciales y probatorias sobre la UMH.	MADR, y a su entidad adscrita, la ANT; en cuanto a la capacitación y encuentros con conciliadores en equidad, coordinar la participación del Ministerio de Justicia.

<b>3. NORMAS OPERATIVAS QUE PONEN EN PRÁCTICA EL ENFOQUE DE GÉNERO</b>		
Actividades	Resultados Esperados	Ejecutor
Revisión de los instrumentos de recolección de información de los procesos de acceso y formalización de tierras, para detallar la realidad social y familiar sobre la tierra.	Los procedimientos contienen datos suficientes para esclarecer las parejas que deben ser reconocidas como titulares de derechos y formalización sobre la tierra.	La ANT como responsable del impulso de las políticas sobre acceso a la propiedad rural.
Reelaboración de formatos de solicitud y de recolección de información, así como las demandas de pertenencia, conforme lineamientos probatorios sociales.	La invisibilización de las mujeres en los procesos de acceso y formalización de tierras está disminuida	La ANT como titular de los procesos de formalización.

<b>4. NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA FORTALECER LA COORDINACIÓN</b>		
Actividades	Resultados Esperados	Ejecutor
<p>Pacto (Formalización del proceso), que contenga:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La definición del pacto social territorial con miras a la provisión de tierras para la comunidad, especialmente a mujeres.</li> <li>• La estrategia y el plan de acción con recursos necesarios y compromisos de cada una de las partes, que favorezca el acceso a tierras, especialmente a las mujeres.</li> <li>• La estructura encargada de la gestión del pacto y el personal a disposición.</li> <li>• Los actores que favorecen la implementación del pacto y sus responsabilidades generales (mapa de actores).</li> <li>• Los compromisos adoptados.</li> </ul>	Compromisos adoptados para que el desarrollo de la política concertada de tierras, con perspectiva de género que incluyan medidas afirmativas a favor de las mujeres.	MADR y el Ministerio de Justicia y del Derecho con sus entidades adscritas en coordinación con las Entidades Territoriales
Diseñar una estrategia de validación, socialización, construcción participativa de las normas reglamentarias de la justicia agraria, en donde las organizaciones de las mujeres tengan una participación primordial.	Una ventana de oportunidad abierta para la construcción participativa de un estatuto de tierras que promueva el consenso y definición de mecanismos para la solución pacífica de los conflictos en torno a la tenencia, uso y	Presidencia de la República, Alta Consejería del Post-conflicto, Ministerio de Justicia y del Derecho, y Congreso de la República.

<b>4. NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA FORTALECER LA COORDINACIÓN</b>		
Actividades	Resultados Esperados	Ejecutor
	propiedad de la tierra de las mujeres, incluyendo aquellos que puedan surgir con ocasión de la UMH.	
Diseño de programas de adjudicación de tierras por oferta. Adopción de sistemas de información relacionadas con los derechos de propiedad y beneficiarios de los programas de ordenamiento social de la propiedad, en condiciones tales que sea posible interoperar con sistemas de otras entidades.	Las intervenciones estatales relacionadas con los derechos de propiedad y acceso a tierras operan por oferta antes que por demanda y cuentan con bases de datos confiables	ANT en coordinación con las demás entidades del sector de agricultura incluyendo la Dirección de Mujer Rural del MADR.

<b>5. MODIFICACIÓN DE NORMAS LEGALES</b>		
Actividades	Resultados Esperados	Ejecutor
Presentar proyecto de Ley que modifica la actual Ley 160 de 1994 y la 1561 de 2012. Conforme a las bases del Plan Nacional de Desarrollo dentro de las políticas de ordenamiento social de la propiedad se proyecta reemplazar en su integridad la Ley 160 de 1994, dicha coyuntura puede ser aprovechada para la incorporación del texto propuesto en este estudio.	Modificación de los programas de acceso a tierras que facilita la titulación, y modifica las condiciones de apropiación de las tierras baldías. Modificación del requisito de acreditación de la sociedad entre compañeros permanentes que solo exige la UMH con libertad probatoria. Mejores condiciones de acceso a la propiedad por parte de las mujeres.	Congreso por iniciativa del Gobierno Nacional a través de MADR y sus entidades adscritas.

# 2.0 INTRODUCCIÓN

## 2.1 PROPÓSITO DEL INFORME

Este estudio tiene como finalidad facilitar de acceso de las mujeres a la tierra. Para ello, recoge información que sirve como insumo para el desarrollo de herramientas orientadas a superar las dificultades que afrontan las mujeres para cumplir con las exigencias probatorias respecto de la existencia y liquidación de la Unión Marital de Hecho (UMH). Específicamente, las herramientas propuestas son aplicables a los procesos de formalización, incluyendo los procesos civiles y administrativos relacionados con la propiedad, y los procesos privados y públicos (pertenencias, falsas tradiciones, entre otros).

## 2.2 NECESIDAD DE REPLANTEAR EL PROBLEMA

La formulación inicial del problema se centró en identificar las dificultades probatorias para acreditar la UMH dentro de los procesos de acceso a tierras, particularmente dentro de (i) los procedimientos administrativos de titulación de baldíos, adjudicación de subsidios de reforma agraria y en la adjudicación y regularización de predios del Fondo Nacional Agrario –en adelante FNA- y (ii) los procesos de formalización de la propiedad. La identificación de los problemas debía dar cuenta de alternativas que permitieran simplificar las formalidades de los trámites administrativos y judiciales, como un modo efectivo para facilitar el acceso a las tierras por parte de las mujeres.

La formulación del problema en estos términos parte de estos supuestos:

- i) Considera que el acceso de la mujer a los derechos de propiedad de la tierra está ligado a las relaciones familiares que se construyen a través de la convivencia permanente con sus parejas<sup>1</sup>. Considerando que por definición las UMH se caracterizan por su informalidad, se trata de derechos especialmente frágiles. En consecuencia es necesario mejorar las condiciones para declarar la existencia de UMH, de manera que se desencadenen los efectos patrimoniales que permitan a las mujeres acceder a la propiedad.
- ii) Supone que la conformación de la familia -entendida como una comunidad de personas ligadas por los lazos de la convivencia- y la voluntad decidida de formular un proyecto común mediante la UMH siempre implica la intención de las partes de perseguir su declaración y derivar de ella efectos patrimoniales.

Tales supuestos resultan cuestionables.

---

<sup>1</sup> En tal sentido las figuras de la Matrimonio y la UMH se postulan como figuras jurídicas dirigidas a proteger el núcleo familiar, pilar sobre el que se erige el mismo Estado. La última de estas, se ampara en tanto que como estado pluralista se admite la formación de otras relaciones distintas a las del matrimonio (C-014 de 1998) dándole protección positiva a través del reconocimiento una realidad cultural, y garantizar un tratamiento igualitario, y de protección a los derechos de quienes integran núcleos familiares de este modo.

En primer lugar los procesos a través de los cuales se accede a la propiedad tienen como supuestos de hecho el despliegue de conductas de uso y aprovechamiento de la tierra distintos a la acreditación de la UMH.

- Por ejemplo, el procedimiento administrativo de la titulación de baldíos, prevé, por regla general, que los particulares ocupen y exploten los terrenos como condición para su titulación. Conforme con el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, la titulación de baldíos solo se efectuará, cuando se acredite una explotación de por lo menos 2/3 partes del área solicitada y una ocupación no inferior a 5 años. El procedimiento de titulación se dirige a comprobar que tales supuestos de hecho, efectivamente se cumplen para expedir el respectivo título<sup>2</sup>. La ocupación y la explotación constituyen entonces el origen de la propiedad. En ese sentido, el acceso de la mujer a la tierra no se funda en el hecho de la UMH, sino en el ejercicio mancomunado que de tal ocupación y explotación realiza junto con su compañero. La misma lógica se observa en los procesos de prescripción en los que la posesión se erige como fundamento.
- Con ello se muestra que lo que garantiza el acceso a la propiedad no es la protección de las relaciones familiares, sino el reconocimiento del rol que desempeñan las mujeres en la configuración de los supuestos de hecho de las instituciones que dan acceso a la propiedad.
- No obstante, en la práctica se presentan casos en los que son los varones los que suscriben los actos jurídicos en los que se asigna el derecho, sin que en los instrumentos de adquisición figuren sus compañeras. En estos casos efectivamente es la UMH el vínculo mediante el cual las mujeres pueden reclamar derechos de propiedad. Para asegurar el derecho de la mujer, la ley establece que la convivencia - entendida como la expresión de la voluntad de unirse para la concreción de un proyecto común - obliga a derivar de ella efectos patrimoniales.

En consecuencia la naturaleza del problema no es de orden probatorio, sino sustancial. En lo que debe centrarse la discusión no es cuál es el instrumento para asegurar la probanza de la UMH, sino en cómo asegurar que los actores relevantes –funcionarios, operadores y las propias mujeres- conozcan los derechos que les corresponden.

En segundo lugar, la experiencia de campo permitió identificar que la voluntad libre de unirse para convivir en pareja, no significa que los miembros de esa unión quieran necesariamente declarar formalmente su UMH.

- En las comunidades negras del Cauca, la conformación de parejas conforme a sus tradiciones e identidad cultural no son necesariamente permanentes y singulares. En consecuencia no encajan con las definiciones de UMH reconocidas por ley. Es necesario aclarar que los derechos de propiedad para tales comunidades no se funda

---

<sup>2</sup> Se califica de modo ideal porque como se mostrara en el acápite de tipologías el adelantamiento de estos procedimientos se ve afectado igualmente por las prácticas sociales de sometimiento de lo femenino y preponderancia por la figura masculina. En ese orden, la titulación en muchas ocasiones vela el papel que desempeñan las mujeres en la consolidación de la ocupación y en la explotación del predio.

en la institución de la UMH, sino en su derecho ancestral a la propiedad derivada de la ocupación y explotación de sus territorios conforme a sus costumbres.

- En Cesar y Tolima se identificó que la omisión en la declaración de la UMH, constituye una acción premeditada para poder participar de forma independiente en programas estatales de dotación de tierras o de mejoramiento de vivienda, de forma tal que sus posibilidades de obtener los subsidios se duplica.

En consecuencia, la pregunta que guíe la investigación y las políticas públicas resultantes no debería ser ¿cómo simplificar la probanza de la UMH?, sino más bien ¿cómo facilitar el reconocimiento de los derechos de las mujeres?. La prueba de la UMH es una de las rutas posibles, pero es necesario ampliar la visión para dar cabida a escenarios más amplios que den lugar a soluciones más efectivas.

## **2.3 METODOLOGIA**

Además de la recopilación y análisis de las normas y reglamentos, este estudio utilizó métodos de investigación cualitativa, empleando herramientas como entrevistas en profundidad y grupos focalizados. La metodología incluyó la identificación y el análisis de situaciones en las que se presentan dificultades para probar la UMH en los departamentos de Cesar, Meta, Cauca, Tolima, Sucre y Bolívar. A partir de la información recopilada se construyó una matriz con las cuatro tipologías más relevantes (Ver el capítulo 4.0 de este informe). Para cada tipología se identificaron y documentaron casos ilustrativos, incluyendo expedientes de procesos de formalización y casos que por las dificultades encontradas por las mujeres afectadas no llegaron a conformar un expediente. El análisis de la información recopilada sirvió para preparar recomendaciones de carácter normativo y operativo.

En las discusiones con el staff del PTDR se concluyó que muchas de las situaciones donde las mujeres enfrentan barreras para acceder a la propiedad son invisibilizadas en los expedientes oficiales y se diluyen justamente porque no logran superar las barreras existentes. Por esta razón la identificación de situaciones y la definición de tipologías no pudo basarse únicamente en el análisis de expedientes formalmente iniciados ante las autoridades. En consecuencia, las situaciones objeto de estudio debían recopilarse a través de la interacción con actores clave como mujeres que han enfrentado situaciones de exclusión, lideresas comunales, operadores jurídicos y sociales del sector público y privado con experiencia de trabajo y apoyo en procesos de reconocimiento de tenencia, como profesionales de ONGs, abogados, notarios, jueces, entre otros.

Este trabajo se realizó en tres fases: en la primera fase se generaron los insumos fundamentales a partir de información secundaria, en tanto que las fases siguientes se construyeron sobre los hallazgos encontrados a partir de información primaria. Al menos de una vez durante cada fase, los equipos de Land Alliance y de LRDP se reunieron para discutir la dirección del estudio y ponerse de acuerdo sobre el contenido y el formato esperado en los entregables.

En todas las fases del trabajo, el rol del equipo consultor consistió en el diseño de las hipótesis de trabajo y de los instrumentos de captura de información, la recopilación de la información de fuentes primarias a través de la aplicación de métodos de investigación cualitativa en campo, el



análisis de la información y el diseño de propuestas, y finalmente la presentación de los hallazgos en los talleres de validación.

Los especialistas de las oficinas territoriales del PTDR tuvieron un importante rol consistente en proporcionar información sobre las experiencias sobre el tema de estudio en sus respectivas jurisdicciones, proporcionar retroalimentación sobre los instrumentos metodológicos diseñados por el equipo consultor, identificar informantes clave relevantes dentro de sus jurisdicciones, coordinar con el equipo consultor el cronograma y actividades del trabajo de campo, coordinar y asegurar la participación de los informantes propuestos según el cronograma acordado, y coordinar los talleres de validación.

A continuación una breve descripción de las tres fases en las que se desplegó el estudio.

### **2.3.1 Fase 1: Trabajo de escritorio y elaboración de Herramientas metodológicas (18 enero–12 febrero)**

La primera actividad fue una investigación sobre la situación normativa o “estado del arte” de la Unión Marital de Hecho en Colombia. Para ello, se creó un resumen de las leyes existentes, los procedimientos, buenas prácticas y las decisiones judiciales relacionadas con la UMH (Ver el capítulo 3.0 de este informe). Este estudio informó a la investigación de campo y constituyó un insumo indispensable para las recomendaciones orientadas a reducir los cuellos de botella.

En paralelo con el estudio del estado del arte, el equipo hizo las planificaciones para la segunda fase, que incluyó la creación de las herramientas de recolección de información para el trabajo del campo. En esta fase, el equipo tuvo teleconferencias con especialistas del Programa LRDP en cada región para discutir la situación de su región. Los especialistas de formalización de tierra y sobre todo los especialistas de género se integraron a este trabajo para transmitir las experiencias en sus jurisdicciones sobre los temas objeto de estudio. Con la ayuda de los especialistas de cada región, el equipo comenzó a recopilar casos<sup>3</sup>.

El equipo recogió sistemáticamente la información sobre los casos en una matriz que nutrió al reporte sobre las tipologías. Este trabajo se llevó a cabo en dos pasos - primero, el equipo diseñó un formulario para recolección de datos que compartieron con los especialistas del programa con el fin de recoger sus experiencias sobre los casos mas frecuentes, los cuellos de botella enfrentados en estos casos, las soluciones planteadas y las entidades y organizaciones involucradas en su implementación. Con base en la información recibida se discutió conjuntamente con el equipo de especialistas las tipologías preliminares de casos a estudiar y la forma más adecuada para documentar estos casos. En segundo lugar el equipo consultor adelantó reuniones con el equipo de PTDR para discutir y definir el numero de casos relevantes a recolectar por región y por tipología. Al fin de esta fase, el equipo tuvo un plan concreto para el trabajo de la segunda fase, incluyendo el listado de los tipos de casos a investigar en campo, el numero de casos y las entrevistas requeridas durante la segunda fase.

---

<sup>3</sup> El equipo consultor con el apoyo del PTDR hizo los mayores esfuerzos para obtener los expedientes, pero la liquidación de INCODER y la muy reciente creación de la Agencia Nacional de Tierras impidió obtener los expedientes físicos. Entonces los casos eran documentados mediante testimonios.

### **2.3.2 Fase 2: Trabajo de Campo y Análisis de Casos (15 febrero – 31 marzo)**

A raíz del cuestionario que recopila información de diversos actores relevantes, el equipo visitó las cinco regiones para recoger información de informantes clave como jueces familiares, notarios y otros funcionarios públicos involucrados en la documentación formal de uniones maritales de hecho y derechos de la tierra. La observación de las operaciones de estas instituciones también informó a las sugerencias para agilizar el proceso de documentar de uniones maritales de hecho.

Durante las visitas de campo, el equipo se reunió también con las mujeres que se han beneficiado del proyecto LRDP, del programa de Formalización o de cualquier otra iniciativa que se encuentren disponibles, así como con lideresas comunales y otros informantes que puedan transmitir sus experiencias sobre los temas materia de estudio.

El segundo entregable incluyó el estudio del Estado del Arte del Unión Marital de Hecho, la matriz de la tipología de casos, los casos seleccionados para su descripción detallada, y un resumen de lo que aprendió el equipo tras el trabajo en campo.

Con la información del segundo entregable, el equipo hizo un análisis de la información para identificar los cuellos de botella en el proceso de documentación de UMH en su estado actual y determinar dónde se podría lograr una mayor eficiencia. El equipo hizo un resumen de estas conclusiones y una lista de propuestas de modificación a las leyes y procedimientos existentes. Estas sugerencias incluyen cinco grupos de soluciones recomendadas: 1) recomendaciones para sensibilización y capacitación de comunidades y funcionarios, 2) recomendaciones para intervenciones que apuntan a una nueva interpretación de las normas vigentes para fomentar el reconocimiento de los derechos de las mujeres, 3) recomendaciones para intervenciones a través de normas operativas que ponen en práctica el enfoque de género, 4) recomendaciones para intervenciones que apuntan a nuevos arreglos institucionales para fortalecer la coordinación y 5) recomendaciones para modificación de normas legales. Estas soluciones son presentadas en mayor detalle en los capítulos 5.0 y 6.0 de este informe. El equipo focalizó ante todo en las recomendaciones que se pueden implementar fácilmente, sin dejar mencionar soluciones más difíciles pero con más oportunidad para cambios sistemáticos generalizados. Al fin de esta fase, los equipos de Land Alliance y de PTDR se reunieron otra vez para discutir estas conclusiones y recomendaciones y para acordar los detalles específicos de los talleres planificados en la tercera fase.

### **2.3.3 Fase 3: Talleres de Socialización de resultados, retroalimentación y recomendaciones finales (12 abril – 6 junio)**

El equipo presentó las conclusiones y recomendaciones a los representantes institucionales relevantes en cada una de las cinco regiones y en Bogotá para solicitar la opinión de los diversos actores en cuanto a la viabilidad de cada recomendación. Los participantes en los talleres incluyeron notarios, jueces, representantes de agencias del gobierno regional y líderes comunitarios.

**Calendario de los Talleres de Socialización:**

<b>Región</b>	<b>Localización</b>	<b>Actividades</b>	<b>Fecha</b>
Bolívar	Cartagena	Presentación y discusión con 16 funcionarios	12 Abril, 2016
Sucre	Sincelejo	Presentación y discusión con 10 funcionarios Taller Comunitario con 13 representantes de la comunidad	13 Abril, 2016
Tolima	Chaparral	Funcionarios del equipo de formalización, Conciliadores en Equidad Taller Comunitario con 19 representantes de la comunidad	14 Abril, 2016 15 Abril, 2016
Meta	Granada	Taller Comunitario con 18 representantes de la comunidad	19 Abril, 2016
Cesar	Valledupar	Taller mixto con 26 funcionarios y representantes de la comunidad	21 Abril, 2016
Cauca	Santander de Quilichao	Taller mixto con funcionarios y representantes de la comunidad	3 Mayo, 2016
Nacional	Bogotá	Taller mixto con funcionarios y representantes de la comunidad	6 Mayo, 2016

La conclusión general de los talleres es que permitieron validar las hipótesis formuladas en las dos primeras fases del estudio, además de desarrollar en detalle las soluciones propuestas.

# 3.0 EL ESTADO DEL ARTE DE LA UNIÓN MARITAL DE HECHO

Este capítulo presenta un resumen del análisis normativo y jurisprudencial que describe la situación actual (o estado del arte) de la Unión Marital de Hecho como figura Jurídica en Colombia. El propósito de este análisis es sugerir los ajustes tendientes a optimizar los procedimientos legales de acceso a la tierra que requieran probar la existencia de UMH. Para el análisis complejo y más detallado, ver el Anexo XX.

## 3.1 LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA COMO FINALIDAD DEL RECONOCIMIENTO DE LA UMH

La familia es el núcleo esencial de la sociedad en torno del cual gira toda la protección del estado y las instituciones sociales (Constitución Política de Colombia, artículos 5 y 42), independientemente de la forma como surge: matrimonio, unión marital de hecho o pareja del mismo sexo (Sentencia C-278 de 2014).

La Corte Constitucional ha definido la familia como “una comunidad de personas unidas por vínculos naturales o jurídicos, fundada en el amor, el respeto y la solidaridad, caracterizada por la unidad de vida que liga íntimamente a sus integrantes más próximos. Además, es una realidad dinámica en la que cobran especial importancia los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia, el derecho a la intimidad, entre otros” (Sentencia C-257 de 2015).

De esta manera la Corte Constitucional promueve una protección integral por parte del estado y la sociedad que permita alcanzar como fin primordial el bienestar de la familia. Como explica el máximo tribunal:

*(...)El régimen constitucional colombiano ha buscado hacer de ella el escenario para que, dentro de un clima de respeto, no violencia e igualdad, sus integrantes puedan desarrollarse libre y plenamente sin la intromisión de terceros. De esta forma, la institución pretende lograr un equilibrio entre la estabilidad, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad de cada uno de sus integrantes.”<sup>4</sup>*

El alcance de esta protección integral abarca al patrimonio, la igualdad entre los miembros, el trato especial a niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad. Sin embargo, la forma cómo se da esta protección puede ser susceptible de diferencias legítimas dependiendo del tipo de conformación de las familias, en particular en los casos de matrimonios, uniones

---

<sup>4</sup> Sentencia C-577-11 reiterado en Sentencia C-257-15 (Pag. 21 de 37).

maritales de hecho y uniones de parejas del mismo sexo. Para efectos del análisis que nos ocupa, haremos énfasis en el segundo tipo de conformación familiar: La Unión Marital de Hecho (UMH) reglamentada en la ley 54 de 1990 "Por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes". El foco de análisis se puso sobre los efectos patrimoniales de la UMH relacionados con la propiedad de la tierra en Colombia y las barreras de acceso para las mujeres.

### **3.2 QUÉ ES LA UNIÓN MARITAL DE HECHO-UMH?**

La Ley 54 de 1990 denomina unión marital de hecho a la formada entre un hombre y una mujer, que sin estar casados, hacen una comunidad de vida permanente y singular. La ley denomina compañero y compañera permanente, al hombre y la mujer que forman parte de la unión marital de hecho (ART. 1º Ley 54/1990).

A partir de esta definición legal, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil en Sentencia SC 1163 de 2014 <sup>5</sup> consagró tres requisitos para su conformación (Ver también SC 4499 de 2015 <sup>6</sup>):

- i. Comunidad de vida, que es la concatenación de actos emanados de la voluntad libre y espontánea de los compañeros permanentes, con el fin de aunar esfuerzos en pos de un bienestar común. (SC 4499 de
- ii. Singularidad, que implica que no hay espacio para compromisos alternos de los compañeros permanentes con terceras personas. La UMH requiere de una dedicación exclusiva al hogar que se conforma por los hechos, ya que la pluralidad desvirtúa el concepto de unidad familiar.
- iii. Permanencia en el tiempo, entendida como la duración firme, constante, perseverante, estable e inmutable. Este es un requisito que da origen a la familia, y excluye los encuentros esporádicos o estadías que, aunque prolongadas, no alcanzan a generar los lazos necesarios para entender que hay comunidad de vida entre los compañeros.

Según el alto Tribunal Civil, el cumplimiento de estos requisitos se evidencian en las relaciones sexuales, ayuda, socorro mutuo y afecto marital entre los compañeros permanentes que genera efectos en derechos y obligaciones análogos a los del matrimonio, en su situación individual, familiar y estado civil.

#### **3.2.1 Diferencia entre el Matrimonio y la UMH**

En general, el matrimonio y la UMH generan los mismos efectos a todo nivel sobre derechos fundamentales inalienables, como la protección social integral en salud y pensiones, tanto de los hijos como del cónyuge o compañero permanente, los alimentos, la educación y el vestido de los hijos menores. Estos derechos nacen desde el mismo momento del matrimonio o de la unión.

---

<sup>5</sup> Sentencia 1163 de 2014 M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez, sentencia de 5 de agosto de 2013, Exp. 7300131100042008-00084-02

<sup>6</sup> (Corte Suprema de Justicia Sala Civil, Sentencia SC-4499 (73001311000420080008402), feb. 24/2015, M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez

Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-1035 de 2008 estableció que, aunque el matrimonio y UMH son ambos tipos de familias que ameritan protección del Estado, presentan diferencias importantes:

- **El matrimonio es un acuerdo de voluntades que exige una formalidad, en tanto que la UMH es una situación de facto.** El matrimonio es una relación jurídica con derechos y deberes para las partes que surge de un acto formal ante la autoridad y que se extingue por divorcio, nulidad o fallecimiento. La UMH nace del solo hecho de la convivencia y las partes son libres de culminar su relación con la misma informalidad con la que la iniciaron. Según la jurisprudencia, la esencia de la UMH es la mera comunidad de vida mientras que la esencia del matrimonio es la unión jurídica producida por el consentimiento expreso de los cónyuges. La dinámica misma del compromiso es diferente, en la UMH el consentimiento solo busca constituir esa comunidad de vida, por encima incluso del reconocimiento legal, mientras que en el matrimonio el consentimiento avala un vínculo formal conforme a la ley. En resumen, la UMH es una situación de facto, el matrimonio es un contrato formalizado.
- **Los efectos patrimoniales se producen en momentos diferentes.** Mientras el matrimonio genera automáticamente una sociedad conyugal, la existencia de la UMH debe ser declarada para que genere efectos patrimoniales. De ahí que, todo matrimonio genera efectos patrimoniales pero no toda UMH genera efectos patrimoniales. Como lo explica la Corte Constitucional, *“la creación de la institución jurídica de la unión marital de hecho, puede disponer efectos económicos o patrimoniales, en relación con los miembros de la pareja. Pero ello no indica los mismos derechos y obligaciones entre cónyuges y entre compañeros permanentes en materia patrimonial, se trata de figuras diferentes con regímenes legales disímiles.”*<sup>7</sup>

### 3.2.2 Historia de la UMH y el reconocimiento de derechos

La UMH ha existido desde siempre en la historia del ser humano. La unión natural y simple de un hombre y una mujer ha sido el modo por excelencia para formar una familia. Las distintas sociedades le han dado un tratamiento diferente como consecuencia de factores culturales, religiosos y sociales. En el caso colombiano, sus orígenes se rastrean las tradiciones ancestrales de los indígenas, la colonización española, el Nuevo reino de Granada, la Ley 90 de 1946, la Constitución de 1986, hasta nuestro tiempo con la Ley 54 de 1990 y la Constitución de 1991.<sup>8</sup>

La UMH ha sido motivo de estigmatización, repudio, exclusión social, discriminación y marginación. Como describe Larrota, durante la colonia la UMH era común en los mestizos más pobres, los mulatos, los negros y los indígenas, mientras que el matrimonio era para los ricos, los hispánicos, peninsulares y blancos. Esto se vio reflejado en las leyes, que solo reconocían al matrimonio católico, luego al matrimonio civil, y finalmente, se reconoció la UMH

---

<sup>7</sup> Sentencia C-257-15

<sup>8</sup> Larrota, German Alfredo y Rocha, Nelson. Estudio jurisprudencial y legal de lo patrimonial en la unión marital de hecho en Colombia, a partir del nacimiento de la constitución de 1991. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, 2011.

como un logro de las luchas sociales pues gran parte de la sociedad no contraía matrimonio católico ni civil. La unión de hecho era una práctica social y moralmente inferior.

El reconocimiento de la UMH fue paulatino. Primero se dio reconocimiento legal a la concubina y los hijos naturales (Ley 90 de 1946). Luego, se otorgó igualdad de derechos herenciales a los hijos extramatrimoniales (Ley 29 de 1982). Pronto, hubo un auge del concubinato que dio lugar a que en 1990 mediante la Ley 54, se regularan las uniones permanentes otorgándole a las parejas una serie de prerrogativas orientadas a proteger a los hijos (Larrota & Rocha, 2011).

En más de 35 años de reconocimiento, los cambios en materia de UMH no han sido significativos. Aun hoy no existe la plena homologación en derechos, especialmente patrimoniales. Para exigir los derechos derivados de la UMH se exige siempre prueba de su existencia y en muchos casos la declaración de la sociedad patrimonial. En cuanto a la protección a los hijos, por ejemplo, la ley presume la paternidad cuando nacen dentro del matrimonio, mientras que para los nacidos dentro de la UMH se requiere el reconocimiento expreso por parte del padre ante la oficina de registro. Los desarrollos más importantes se han dado gracias a las reivindicaciones obtenidas a través de decisiones de jurisprudencia reiterada que ha hecho interpretaciones más amplias de la ley. Sin embargo, no existen instituciones que diriman definitivamente esta diferencia.

### **3.2.3 Pruebas de la existencia de la UMH**

Conforme a lo dispuesto en la Ley 54 de 1990, artículo 4º (Modificado por la Ley 979 de 2005 artículo 2º), la existencia de la unión marital de hecho se establece por los medios ordinarios de prueba consagrados en el Código de Procedimiento Civil.

De manera que cualquiera sea la ruta elegida, por mutuo acuerdo o por demanda, las personas deben presentar los siguientes documentos: i) registro civil de nacimiento de la pareja con menos de un mes de expedición, con la anotación que son para matrimonio y sin anotaciones al margen; ii) si tienen hijos, registro civil de nacimiento de los hijos con fecha de expedición no mayor a un mes, iii) cédula de ciudadanía de la pareja.

## **3.3 PROGRAMAS Y PROCESOS SOBRE TIERRAS PÚBLICAS Y ENFOQUE DE DERECHO DE LAS MUJERES/PAREJAS EN UMH**

Para efectos de este trabajo entenderemos por procesos sobre tierras públicas aquellos orientados a promover el acceso a la propiedad de las tierras de la nación, tales como:

- a) Adjudicación de Baldíos
- b) Adjudicación Predios del Fondo Nacional Agrario (FNA)
- c) Asignación del Subsidio Integral de Tierras

Todos ellos están regulados por la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios.

### **a) Adjudicación de Baldíos**

Este proceso tiene como propósito desarrollar las actividades para la adjudicación de terrenos baldíos de la Nación, con aptitud agropecuaria y/o forestal, de conformidad con la ley 160 de 1994 y decreto reglamentario 2664 de 1994, 0982 de 1996.

De igual manera se cuentan con mecanismos como la revocatoria directa y la reversión, cuando se establezca la violación de normas constitucionales, legales o reglamentarias.

La iniciativa para la adjudicación de baldíos proviene de la oferta estatal o de las solicitudes de campesinos, comunidades y cooperativas de campesinos, en tanto que la autoridad competente se encarga de evaluarlas para resolver el acto de titulación, negación, archivo, etc.

La normativa ha diferenciado distintos procedimientos: Titulación de Baldíos a personas naturales; Titulación de Baldíos a cooperativas campesinas, empresas comunitarias, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro; Fraccionamiento de predios rurales por debajo de la UAF; Titulación de baldíos a entidades de derecho público; Reversión de la adjudicación de predios baldíos y revocatoria directa.

### **b) Adjudicación Predios del Fondo Nacional Agrario (FNA)**

El FNA esta regulado por la ley 160 de 1994 artículos 16 a 19, y se concibe como un mecanismo de inversión social que desarrolla el estado mediante la entrega de tierras. El FNA esta conformado, entre otros bienes de la nación, por las tierras que reciba el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó a dicho Instituto, las propiedades que el Instituto adquiriera a cualquier título, y los bienes inmuebles rurales vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan del enriquecimiento ilícito y el tipificado en el artículo 6o. del Decreto Legislativo 1856 de 1989 cuando se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordene su decomiso definitivo.

Los bienes que ingresan al Fondo Nacional Agrario se considerarán desde ese momento como patrimonio propio del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y su destinación no puede ser cambiada por el Gobierno. El Instituto, o quien haga sus veces, puede transferir o donar parte de sus fondos o bienes en favor de otras entidades de derecho público, cuando delegue en ellas alguna de las atribuciones que se le confieren por ley.

Dado que en la actualidad, el INCODER se encuentra en liquidación, se entiende que todos los bienes del FNA, incluidos los predios que aún no hayan sido adjudicados, pasarían al MADR u otras entidades semejantes. En el caso de los bienes confiscados del narcotráfico, ya existe normatividad que reglamenta su destinación específica.

Con respecto al procedimiento para su adjudicación, la misma ley establece todo una reglamentación especial plasmada en los siguientes acuerdos:

- Acuerdo 018 de 1995 (oct. 17) Reglamento para desplazados
- Acuerdo 023 de 1995 (dic. 5) Reglamento general de dotación de tierras del FNA
- Acuerdo 07 de 1998 (jul. 29) Adecuación de la junta de revisión y el comité de Adjudicatarios

Se destaca dentro del proceso para la dotación de tierras del FNA, la priorización de las poblaciones desplazadas para ser beneficiarios de la adjudicación de estas tierras. Esto es particularmente relevante para nuestra análisis porque es en la población desplazada donde se ha identificado más problemas relacionados con la UMH. Esto se explica por su situación de



pobreza y marginalidad, pero también por el hecho de que muchos perdieron a su pareja como consecuencia de la guerra y han iniciado nuevas relaciones.

Para reconocer esta situación y garantizar una protección efectiva a la población desplazada, el Acuerdo 018 de 1995 define expresamente como grupo familiar al "núcleo de personas compuesto por los cónyuges o compañeros permanentes que comparten entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. También se tomará como grupo familiar aquel en el cual las responsabilidades las asuma un hombre o mujer en su condición de jefe de hogar comprometido con el desarrollo de la unidad de producción."

Por otro lado, el acuerdo 23 de 1995, artículo 15, establece dentro del proceso de adjudicación, que "Los títulos de propiedad de los predios adjudicados deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes, cuando a ello hubiere lugar." De esta manera, se mantiene la garantía de protección de los compañeros permanentes como una constante en los procesos de acceso a tierras de la nación.

### **c) Asignación del Subsidio Integral de Tierras**

Se trata de una asignación equivalente al valor de una Unidad Económica Familiar - UAF que realizaba el INCODER a favor de campesinos de escasos recursos con el propósito de adquirir tierra o financiar un proyecto productivo sobre ella. Con relación al subsidio integral de tierras, también la ley del PND 2014-2018, Ley 1753 de 2015, ha realizado importantes ajustes y modificaciones que serían objeto de reglamentación en el corto plazo.

## **3.4 PROGRAMAS Y PROCESOS DE TIERRAS PRIVADAS Y ENFOQUE DE DERECHO DE LAS MUJERES/PAREJAS EN UMH**

A continuación se describe el reconocimiento de los compañeros permanentes en el marco normativo de los procesos de adquisición de tierras de origen privado, concretamente:

- a) Proceso abreviado de la Ley 1561 de 2012.
- b) Juicios de pertenencia sobre posesiones privadas.
- c) Trámites notariales.

### **a) Proceso abreviado de la Ley 1561 de 2012**

Con este proceso especial abreviado, el legislador quiso promover el acceso progresivo de a la propiedad de la tierra a favor de los poseedores materiales de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica con el fin de garantizarles la seguridad jurídica en los derechos sobre sus inmuebles, propiciar el desarrollo rural sostenible, y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles. Para ello se facilita el otorgamiento del título de propiedad y el saneamiento de los títulos que conllevaran la llamada falsa tradición.

Se trata de una norma que por su espíritu promotor, ofrece todos los medios necesarios para que el acceso a la propiedad sobre tierras privadas, en los supuestos específicos establecidos por ley, sea ejecutado a través de un proceso de interés público y no derive solo del impulso entre particulares.

## **b) Juicios de pertenencia sobre posesiones privadas**

En el caso de la declaración de pertenencia prevista en el Código General del Proceso (CGP), a diferencia de lo establecido por la Ley 1561 de 2012, esta puede ser solicitada por " todo aquel que pretenda haber adquirido el bien por prescripción." (Artículo 371 Nral. 1). No existe en este caso un tratamiento diferencial ni especial a favor de la familia o la mujer, razón por la cual, tampoco se establece la expedición del título a nombre de la pareja.

## **c) Trámites notariales**

Con respecto a los trámites notariales que afectan la propiedad de tierras privadas y la UMH, el CGP en el título III, dispuso que:

*Sin perjuicio de las competencias establecidas en este Código y en otras leyes, los notarios podrán conocer y tramitar, a prevención, de los siguientes asuntos: (...)3. Del inventario solemne de bienes propios de menores bajo patria potestad o mayores discapacitados, en caso de matrimonio, de declaración de unión marital de hecho o declaración de sociedad patrimonial de hecho de uno de los padres, así como de la declaración de inexistencia de bienes propios del menor o del mayor discapacitado cuando fuere el caso, de conformidad con lo establecido en los artículos 169 y 170 del Código Civil. (...) 5. De las declaraciones de constitución, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial de hecho, y de la existencia y cesación de efectos civiles de la unión marital de hecho, entre compañeros permanentes, de común acuerdo. 6. De la declaración de bienes de la sociedad patrimonial no declarada, ni liquidada que ingresan a la sociedad conyugal. (artículo 617).*

Lo anterior permite que tanto la existencia de la UMH como la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial, se lleven ante notario, siempre que los compañeros permanentes estén de acuerdo, en concordancia con la Ley 54 de 1990, artículos 4 literal c, y modificando el artículo 7 de la misma ley.

# 4.0 TIPOLOGÍAS DE PROBLEMAS

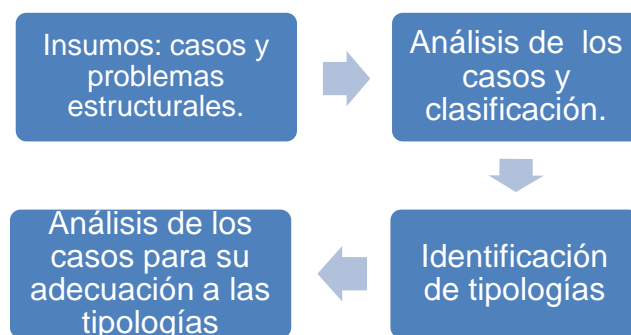
## 4.1 HIPÓTESIS PREVIA

La identificación de los problemas relacionados con el acceso a tierras por parte de las mujeres se inició con el planteamiento de una hipótesis de trabajo. Para ello se definió como objeto de estudio, los programas de dotación de tierras adelantados por vía administrativa por parte del Estado, y las experiencias del programa de formalización de propiedad<sup>9</sup>.

Para garantizar la objetividad del ejercicio, se acudió a los expertos en las Regionales de ARD, para que identifiquen las dificultades que han encontrado en el desarrollo de tales procesos. Los insumos remitidos por las territoriales señalaron desde las dificultades estructurales que reviste el tema, hasta un detallado inventario de casos conocidos que ejemplificaban las limitaciones al acceso de la propiedad. Dicha información fue complementada con las teleconferencias que se sostuvieron con cada uno de los equipos, en los que se amplió detalles sobre los casos enlistados.

Con esta información se determinó de forma general los casos recurrentes y sus principales características. Se distinguió si se traban de procedimientos administrativos, o de trámites de formalización, se describió sus principales características y la posible fuente del problema.

La casuística así identificada fue analizada en conjunto por el equipo consultor, estableciendo los tipos de casos que podían agruparse a partir de sus elementos comunes e identidad de causas. Luego se efectuó un análisis caso por caso, para asegurar que todos los casos quedaran comprendidos dentro de las tipologías propuestas y se descartara la necesidad de plantear alguna tipología adicional. El resumen de dicho proceso puede presentarse así:



<sup>9</sup> En ese orden quedaron comprendidas los procedimientos administrativos de titulación de baldíos, Adjudicación del Subsidio de Reforma Agraria y la Adjudicación de Predios del Fondo Nacional Agrario. Por su parte dentro de los procesos de formalización quedaron incluidos los trámites Notariales para la liquidación de sociedades conyugales y de Compañeros Permanentes, y sucesiones entre otras, y de forma especial el proceso judicial de prescripción adquisitiva reglado en la Ley 1561 de 2012.

Como resultado se presentaron como hipótesis de trabajo las siguientes tipologías:

TIPOLOGÍAS	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS
<b>INVISIBILIZACIÓN.</b>	Corresponde al adelantamiento de trámites administrativos o judiciales impulsados por solicitantes hombres desconociendo el papel que desempeñaron mujeres en la configuración del derecho.	Autoexclusión, Imaginarios Colectivos sobre la tradición de la tierra, Desconocimiento de los derechos, funcionarios que no indagan consiente o inconscientemente.
<b>DESENCUENTROS INSTITUCIONALES Y COMUNIDADES.</b>	Agrupar casos en los que se identifica inconformidad entre las visiones institucionales encargadas de asuntos de acceso a tierras y las visiones de las comunidades.	Desencuentro entre la forma en la que se aplican los procedimientos de tierras y las percepciones que de ellos tienen las comunidades.
<b>DIFICULTADES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS.</b>	Corresponde a situaciones en las que pese a que los derechos formalmente figuran también a nombre de las mujeres, factores extrínsecos a los títulos impiden que ésta pueda ejercerlo.	Riesgo en el tiempo para reclamar derechos patrimoniales. El acceso a tierras comprende no solo la titularidad en el derecho sino su ejercicio.
<b>DIFICULTADES NORMATIVAS.</b>	Corresponde a la identificación de figuras jurídicas que se diferencian ampliamente de los fenómenos sociales que pretenden regular.	La UMH es singular vs múltiples relaciones. Instrumentos de acceso predial vs social. Rigor para la acreditación de la UMH como requisito para el acceso a la tierra.

Como se ha descrito, la construcción de estas tipologías pretendía dar sustento al trabajo de campo que se realizaría, a fin de que las entrevistas y los grupos focales permitiera validarlas, o bien ampliarlas al identificar casos que escapen a las planteadas.

A continuación se detalla las tipologías formuladas, incluyendo su descripción, la referencia a casos que los permitan ilustrar y haciendo expresa su pertinencia para el objeto de investigación. El resultado del trabajo de campo fue la validación de las tipologías formuladas como hipótesis de trabajo. Además el trabajo de campo permitió agregar una nueva categoría bajo la denominación de "Otras" para reunir allí otros casos problemáticos de acceso a tierras que no necesariamente se vinculan a la figura de la UMH, pero que para los entrevistados reviste una alta importancia y que se ha considerado útil consignarlas.

## 4.2 TIPOLOGÍA 1: INVISIBILIZACIÓN DE LA MUJER

Se refiere a situaciones en las que se ignora los derechos de las mujeres o se desconoce los hechos que configuran derechos a su favor.

Los fenómenos de apropiación de la tierra aparecen estrechamente ligados a la figura de lo masculino, como resultado del establecimiento de relaciones de sometimiento en que históricamente se ha marginado a la mujer de las labores de la administración y propiedad de la tierra. Esta inclinación es fácilmente identificable en la distribución de las tareas de aprovechamiento de los predios: los hombres comúnmente se dedican a las actividades de cultivo y pastoreo, y las mujeres a las actividades domésticas y de cuidado de la prole.

La subordinación constituye el referente a partir del cual se construye una realidad que se reproduce en la cotidianidad: los parámetros masculinos con los que se califican los fenómenos

sociales, no solo ocultan las relaciones de sometimiento de hombres a mujeres, sino que se dirigen a mantenerlas y reproducirlas<sup>10</sup>.

No es casual que los hechos sociales tradicionalmente adelantados por hombres son considerados como condición y origen de la propiedad. La ocupación de terrenos baldíos como requisito para su titulación, los actos positivos que se reconocen como posesión agraria, y en general la valoración de cierto tipo de actividades como constitutivas de la propiedad, reflejan la preponderancia de la visión masculina.

El desconocimiento de las actividades tradicionalmente desplegadas por mujeres en la configuración de las figuras jurídicas de la propiedad, no solo se expresa en el aspecto legislativo, sino que afecta definitivamente la aplicación práctica de tales figuras. Así, los procedimientos para constatar el cumplimiento de requisitos para acceder a la propiedad exige como condición necesaria la presencia de lo masculino. En otros casos, la inspección de esas actividades de administración y aprovechamiento ejercidas por el hombre son constatadas de manera superficial.

La descripción de los casos identificados por el grupo de Meta constituye un buen ejemplo de cómo se concretan dichas prácticas: durante la absolución de consultas realizadas por funcionarios públicos a grupos de mujeres, se les exhortaba a que los trámites fueran adelantados exclusivamente por sus esposos o compañeros permanentes<sup>11</sup>.

El estudio permitió verificar que el sometimiento femenino resulta una práctica social tolerada y defendida por las mismas mujeres. Varias entrevistas a profundidad revelaron que las tareas de administración de los predios son consideradas como actividades propias de los hombres, en tanto que el rol de las mujeres son calificadas como accesorias.

Las prácticas sociales discriminatorias incluyen desde la actitud consciente o inconsciente de funcionarios y operadores de las normas de ignorar los roles que desempeñan las mujeres en el aprovechamiento de la tierra, para ser ponderadas como hechos positivos que dan lugar a la propiedad.

A su vez comprende la práctica consentida por mujeres, para excluirse y marginarse de la propiedad, por cuanto consideran que no tienen derecho, en tanto, asienten que el papel fundamental en la constitución de la propiedad no es desempeñadas por ellas.

Por ejemplo en el corregimiento de Aguas Blancas, con ocasión del adelantamiento de un programa de titulación de baldíos masivo, se empadronó los ocupantes y se les explicó los requisitos para la expedición de los títulos: una mujer, aun menor de edad, pero quien ya convivía con su pareja, pretendió acceder a la propiedad de 200 metros cuadrados que su padre le había entregado como parte de su "herencia". Los funcionarios le explicaron que por su condición de menor de edad no podía acceder a la titulación, por cuanto le recomendaron postularse para la titulación a través de su compañero permanente. La mujer no solo encontró

---

<sup>10</sup> La crítica feminista devela en éste aspecto el papel que desempeña lo masculino, al velar y ocultar las relaciones de sometimiento a la mujer, pero a su vez como las figuras incluso las jurídicas, son afectadas por tales hechos sociales, al punto de perseguir la reproducción de dicho sometimiento.

<sup>11</sup> Presentado como un caso tipo por el grupo de la regional del Meta, en la que se reprochaba la actitud de algunos funcionarios ignorando el rol que desempeñan las mujeres en las actividades de aprovechamiento de los predios rurales.

conveniente el trámite en dichos términos, sino que lo justificó en razón a que su pareja era el papá de sus hijos, y contaba con la aprobación de su padre<sup>12</sup>.

Como este caso se identificaron otros cuya característica común es el desconocimiento del papel que desempeñan las mujeres en el aprovechamiento de la tierra, y la importancia que reviste su trabajo. Dentro de las Comunidades Negras del Cauca, una lideresa destacaba su tarea de sensibilizar a las mujeres del rol que desempeñaban dentro de la empresa familiar, a través de empoderamiento de la mujer para hacerla consciente de sus derechos, responsabilidades y acciones que disponía para reclamar.

En suma, dentro de la tipología se agrupan el conjunto de casos caracterizados por acciones u omisiones que ignoran, desconocen, velan y ocultan el rol femenino en los actos constitutivos de la propiedad.

### **4.3 TIPOLOGÍA 2: DESENCUENTROS INSTITUCIONALES Y COMUNITARIOS**

Se refiere a las situaciones en las que la definición legal de UMH, así como los procesos y procedimientos oficiales para declararla, no se ajusta a la definición de unión marital que goza de legitimidad social y rige en la realidad. Como se indicó dentro del acápite de “reformulación del problema” la acreditación de la UMH dentro de los procesos de acceso a tierras, supone que las partes tienen la intención de perseguir su declaración con sus sabidos efectos patrimoniales. Asimismo, supone que la UMH constituye un medio efectivo de acceso a tierras para las mujeres.

El estudio permitió evidenciar que estos supuestos no corresponden a la realidad. En un número considerable de casos, hombres y mujeres no se encontraban interesados en declarar su UMH, por cuanto no lo consideraban determinante en su vida familiar y tampoco en sus aspectos económicos. Algunos de los campesinos del Cesar entrevistados, omiten premeditadamente declarar la UMH porque de esta manera pueden tramitar separadamente solicitudes para beneficiarse de programas estatales de subsidio y ayuda por partida doble<sup>13</sup>.

Los entrevistados en las distintas regiones (comunidades negras del Cauca, campesinos del Cesa, comunidades de Tolima y Montes de María) reconocen que los derechos de propiedad son extrínsecos a las relaciones de pareja, y no inmanentes a ellas.

Los casos reunidos en esta tipología muestran las diferencias entre lo que se encuentra previsto en las instituciones jurídicas y la concepción cultural que de ellas se hacen los sujetos. El derecho no puede ser construido sin considerar las realidades que pretende regular, porque su ilegitimidad impulsa a sus destinatarios a abstenerse o ignorarlas.

La figura de la UMH busca la protección de la familia. El concepto de familia que recoge el derecho formal se caracteriza por su singularidad y permanencia, descartando de plano

---

<sup>12</sup> Entrevista a profundidad practicada a la señora LEUDIS OROZCO PEÑA que se acompaña dentro de los anexos del presente escrito.

<sup>13</sup> Las entrevistas prácticas en el Cesar a las comunidades dejan ver que la intención de desconocer sus relaciones residen en obtener prerrogativas por parte de Estado. La hipótesis fue confirmada en las entrevistas con el Inspector de Policía de Aguas Blancas y con los funcionarios de Incoder.

relaciones múltiples o temporales. En la realidad del campo, la conformación de familias se da también en relaciones múltiples e incluso esporádicas, por lo tanto excluidas de la protección formal.

En San Onofre se identificó un matrimonio con una convivencia cercana a los 30 años, en los que el esposo, desde hace 25 años sostiene de forma simultánea una relación con otra mujer, con quien también convive. Ciertamente a la luz de la figura de la UMH, de esta segunda relación, no pueden surgir efectos patrimoniales, pese a que ella también constituye origen de una relación permanente en la que se conciben y educan hijos, y que siendo familia reconocida en la comunidad, no puede ser protegida por la ley<sup>14</sup>.

El caso descrito no solo refleja el desencuentro entre la figura oficial de la UMH y las situaciones concretas de la realidad. Además pone en evidencia cómo los integrantes de estas familias toman decisiones para proteger sus relaciones. Cuando adquieren consciencia de la desprotección de su segundo núcleo familiar, las partes (incluyendo la pareja casada) acuerdan la distribución de los bienes para proteger los hijos que se tiene tanto en una como en otra relación, bajo la premisa de “ellos también son hijos y tiene también derechos”.

En suma, los desencuentros agrupan los casos en los que se evidencian tensiones entre las visiones de la institución y las de las comunidades en sus prácticas sociales.

#### **4.4 TIPOLOGÍA 3: PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD**

Se refiere al conjunto de cargas y costos en que deben incurrir las mujeres que logran ser reconocidas en los títulos de propiedad y que les impiden ejercer sus derechos a la tierra. Por ejemplo, las mujeres que logran ser co-titulares a través de la UMH y luego se separan, no pueden ejercer sus derechos a menos que realicen trámites como la separación de bienes, o la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial.

La descripción de los casos realizadas por los equipos territoriales, incluyó muchas situaciones en los que el problema no consistía en las formalidades para acceder a la propiedad, al cumplimiento de requisitos para hacerse propietario, y ni siquiera en las dificultades que se tenía para acreditar su UMH. Se trata más bien de situaciones en las que la mujer figura como propietaria en los títulos, pero la práctica no puede ejercer sus derechos.

Un escenario recurrente se presenta en la propiedad derivada de programas de dotación de tierras adelantadas por el Estado, en las que la adjudicación viene condicionada a la explotación directa por el beneficiario y el impedimento de enajenar. Estas limitaciones se prolongan por periodos largos, antes de cuyo cumplimiento las parejas beneficiarias separan. Cuando esto sucede, uno solo de ellos permanece en el predio, y el otro, usualmente la mujer, abandona el predio sin recibir ninguna compensación o reconocimiento de sus derechos.

En otros casos, la mujer permaneció en el predio que fue adjudicado en común, pero la ex - pareja transfirió el predio o parte de él, sin contar con su consentimiento.

---

<sup>14</sup> El caso fue tratado dentro del grupo focal y además levantada la información en entrevistas a profundidad practicadas en la misma jornada.

En suma, se agrupan casos en los que pese a que la mujer figura como propietaria, condiciones externas le impiden ejercer dicho derecho o por lo menos obtener su reconocimiento.

#### **4.5 TIPOLOGÍA 4: DIFICULTADES NORMATIVAS**

Dentro de esta categoría se agrupan casos en los cuales las normas vigentes exigen formalidades que impiden el acceso a la propiedad. Se incluye la exigencia impuesta por la Ley 1561 de 2012 que condiciona la expedición de los títulos de propiedad de predios por prescripción, la acreditación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes<sup>15</sup>.

Se distingue dicha disposición de la prevista en otros mecanismos de acceso a tierras como la titulación de baldíos, o la adjudicación de subsidios de reforma agraria, en donde apenas se exige la conformación de la Unión Marital<sup>16</sup>.

Dicha distinción no es solo nominal: la unión marital es un hecho que se demuestra mediante cualquiera de los medios probatorios mientras que la sociedad patrimonial no solo tiene tarifa legal, sino además un periodo muy corto de prescripción.

Esta distinción no solo es injustificada sino que expone gravemente los derechos de acceso a la tierra, en tanto exige actuaciones adicionales para el reconocimiento de la propiedad.

Dentro de la entrevistas con funcionarios que participan dentro de los procesos de prescripción mediante los trámites previstos en la ley 1561 de 2012, se pudo constatar que algunos eluden dichos efectos, acudiendo a la aplicación de la figura de la coposesión, es decir, declara la prescripción a nombre de la pareja, no en virtud del vínculo de la unión marital, sino porque identifica que ambas partes comparten las tareas de señor y dueño. Jueces como los de Santander de Quilichao defiende dicha interpretación y la aplican para sensibilizar a los solicitantes para que concertadamente acudan a la prescripción en dichos términos.

Por su parte, otros Jueces aplican las exigencias con un rigor inflexible, y frente a la imposibilidad de la acreditación de la Sociedad entre Compañeros, disponen la prescripción en favor de un único solicitante, aun cuando dentro de la constatación de los requisitos establezcan que al aprovechamiento se realiza de manera conjunta.

---

<sup>15</sup> El artículo 2do de la referida Ley establece: "PARÁGRAFO. Si uno de los cónyuges con sociedad conyugal vigente o compañeros permanentes con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida, accede al proceso especial previsto en la presente ley, el juez proferirá el fallo a favor de ambos cónyuges o compañeros permanentes."

<sup>16</sup> La Ley 160 de 1994 se limita a exigir la UMH, frente a la adjudicación de subsidio prevé "Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar." Y frente a la titulación de baldíos el artículo 70 dispone "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 sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos."



# 5.0 SOLUCIONES

## 5.1 INTERVENCIONES QUE IMPLICAN LA SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS Y COMUNIDADES EN TEMAS DE GÉNERO Y TIERRAS

### 5.1.1 SENSIBILIZACIÓN INSTITUCIONAL-COMUNITARIA

#### **DESCRIPCIÓN**

Los obstáculos que enfrentan las mujeres para el reconocimiento de sus derechos son una expresión de las relaciones históricas de sometimiento y exclusión en las que se les ha mantenido. Los requisitos establecidos en las normas, las actitudes de los funcionarios y operadores del derecho, las prácticas sociales discriminatorias existentes en las propias comunidades rurales, e incluso la auto-marginación de las mujeres, son un reflejo de esta situación general de discriminación. Cambiar dichos contextos supone una transformación educativa y cultural de gran envergadura.

Una forma de propiciar esta transformación, es influyendo en las políticas rurales de acceso a la propiedad y mejoramiento de las condiciones de sus habitantes a través de actividades concretas de sensibilización en el enfoque de género. De esta manera se podrá incidir sobre los procesos de formalización de la propiedad y los procedimientos de acceso a tierras promovidos desde Instituciones estatales.

#### **SOLUCIÓN**

Incluir como actividades clave en las políticas de tierras, programas de sensibilización y formación de mujeres<sup>17</sup> y hombres<sup>18</sup> en los temas relacionados con el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra, en general, y la UMH en especial, de manera que puedan superar las barreras que limitan el ejercicio de derechos.

Los programas deben incluir el trabajo en contextos grupales para construir las soluciones necesarias. Es más fácil que las personas identifiquen una situación de invisibilidad, o un desencuentro con las políticas públicas, o un obstáculo para el ejercicio de los derechos sobre la tierra, escuchando las historias de vida de otras personas y siendo conscientes de su propia

---

<sup>17</sup> El empoderamiento de la figura femenina es clave en la pretensión de transformación de los paradigmas patriarcales hegemónicos, para ello es preciso que las mujeres comprendan los aspectos claves en la apropiación de la tierras y sobre todo la importancia de los roles que históricamente ellas han desarrollado, de modo que la propiedad y la administración de la tierra, dejen de ser conceptos extraños, que interioricen su significado y proyecten los cambios que se requieren para superar los paradigmas patriarcales.

<sup>18</sup> Es clave involucrar a los hombres en las tareas de sensibilización: las experiencias en Tolima y Cauca con mujeres lideresas en temas de género y empoderamiento femenino, señalaron que los hombres no solo se resisten a reconocer la importancia de los roles femeninos, sino que además reaccionan a las actividades de sensibilización, rechazándolas, pues consideran que sus esposas o compañeras cambian sus actitudes y descuidan las tareas que cotidianamente adelantan. A su vez, encuentran peligrosas las actividades desplegadas por las lideresas, pues las consideran como el origen de los conflictos al interior de sus hogares. La sensibilización a hombres debe dirigirse a que estos tomen conciencia del sometimiento en el que históricamente se han mantenido a las mujeres, la importancia que estas revisten en las tareas de administración y ejercicio de los derechos de propiedad, e igualmente a superar los estigmas con los que pueden juzgarse las transformaciones que se buscan con los procesos de sensibilización.

situación, involucrándose para aportar en la solución del problema. De eso se trata la sensibilización.

Es importante considerar que los procesos de sensibilización no se agotan en una charla pedagógica, informativa o didáctica. Este es apenas el primer paso para dar inicio a todo un ciclo formativo, en el cual se debe involucrar a las personas en los asuntos que le afectan positiva o negativamente de manera que participen en la identificación y generación de los medios para su plena satisfacción y realización personal.

### **COMPETENCIA**

Si bien el actor principal en los procesos de sensibilización y formación es la población, la obligación de desarrollar estos procesos corresponde a las agencias implementadoras de las políticas de tierras. Como los temas de UMH y acceso a tierras involucran asuntos civiles, agrarios, de familia, de tierras y desarrollo rural, es preciso que la intervención sea coordinada con las distintas agencias relevantes. Sin embargo, la responsabilidad principal debería recaer en la Agencia Nacional de Tierras como ejecutora de los procesos de dotación de tierras, de los procesos agrarios, y de los procesos de formalización de la propiedad, en coordinación con de la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creada como una instancia para brindar insumos para la formulación de políticas e instrumentos diferenciales direccionados al mejoramiento de las condiciones de vida de la mujer en el campo<sup>19</sup>.

### **METODOLOGÍA**

El proceso de sensibilización y formación debería desarrollarse en contextos grupales mediante ejercicios de reflexión y auto-reflexión que favorezcan la toma de conciencia en la población objetivo<sup>20</sup>.

Un modo eficaz para lograr la sensibilización es la convocatoria y reunión de grupos heterogéneos que consulte las formas tradicionales de organización comunitaria en la base, como círculos de mujeres y hombres, mingas, encuentros comunitarios, etc.

La propia agencia responsable es la que aprende de las experiencias de la vida real y ajusta sus políticas públicas a las necesidades concretas, en una dinámica de formulación flexible y permanente. La sensibilización es un proceso en doble vía donde sólo aprende el grupo sino el implementador.

### **RESULTADOS ESPERADOS**

La población de las zonas rurales, así como los funcionarios públicos y operadores del derecho son conscientes y aplican el enfoque de género en la identificación de los problemas y la construcción de las soluciones, con respecto a los asuntos que le conciernen en materia de UMH y reconocimiento de derechos sobre la tierra.

---

<sup>19</sup> Mediante el Decreto 2369 del 7 de diciembre de 2015 se dispuso entre otras, modificar la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objeto de incorporar la Dirección de Mujer Rural, para garantizar la participación de las mujeres en las instancias de decisión, planeación y seguimiento de las políticas del sector rural, y garantizar en ellas, el enfoque diferencial para el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres.

<sup>20</sup> VIRGILÍ, Pino Dalia. "Reflexiones teórico-metodológicas sobre sensibilización y capacitación en género. Apuntes de una propuesta para su implementación en contextos grupales" en La Ventana número 40 de 2014.

## **5.1.2 PROCESOS DE FORMACIÓN DE JUECES Y FUNCIONARIOS**

### **DESCRIPCIÓN**

La necesidad de probar a existencia de la unión marital de hecho y/o la sociedad patrimonial de compañeros permanentes para efectos de obtener un resultado favorable en un proceso de acceso o formalización de tierras, es una problemática intrínsecamente ligada a la posición de la mujer frente a la tierra.

Cualesquiera que sean las soluciones que se aborden, estas deben ser aplicadas de forma sistemática por los funcionarios competentes. Independientemente que se trate de proceso de carácter administrativo o judicial, los funcionarios decisores son agentes para superación del paradigma que privilegia lo masculino en los fenómenos de apropiación de la tierra.

### **SOLUCIÓN**

Diseñar programas de formación y capacitación de funcionarios y jueces para garantizar la apropiación de los conceptos, criterios y soluciones de los enfoques de género a los problemas planteados.

### **COMPETENCIAS**

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Agencia Nacional para la Administración de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.

### **METODOLOGÍA**

Implementación de un programa integral de capacitación en temas de unión marital de hecho y acceso a tierras que tenga como ejes conductores los siguientes tópicos:

- Se reconoce que el problema deriva de la discriminación de género. Se reconoce que la imposición a las mujeres de la carga de probar la existencia de una unión marital de hecho y la sociedad patrimonial de compañeros permanentes para establecer una relación con la tierra es una expresión de esta discriminación. Se reconoce que las soluciones planteadas más allá de solucionar aspectos concretos de los procesos de acceso y formalización de tierras, responden a la necesidad de superar la brecha de desigualdad que separa a las mujeres del acceso a la tierra.
- La discusión de casos concretos en los que se ejemplifican los supuestos más frecuentes de discriminación.
- La interpretación de los casos a través del enfoque de las soluciones planteadas desde la institucionalidad.
- La verificación de las soluciones que se encuentren en escenarios por fuera de la institucionalidad
- La manera en que la aplicación de las soluciones impacta la realidad, los procesos e intervinientes.
- Retroalimentación de soluciones propuestas.
- Construcción conjunta de las habilidades, conocimientos y actitudes necesarias para lograr el impacto deseado.

- Vincular a los funcionarios administrativos y judiciales que confluyan en los procesos específicos, para dinamizar una perspectiva sistémica en la aplicación de las soluciones que tienen que ver con una problemática común.

### **RESULTADOS ESPERADOS**

Una estrategia sistemática para superar la barrera de la acreditación de la unión marital de hecho y la sociedad patrimonial de compañeros permanentes.

Funcionarios y jueces competentes manejan las soluciones propuestas en este estudio

Las entidades encargadas de adelantar los procesos de acceso y formalización de tierras, entienden el paradigma en virtud del cual los fenómenos de apropiación de la tierra aparecen estrechamente ligados a la figura de lo masculino, entienden las formas especiales por medio de las cuales las mujeres ejercen una relación directa con la tierra y generan derechos sobre ésta.

## **5.2 INTERVENCIONES QUE APUNTAN A UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES PARA FOMENTAR EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**

### **5.2.1 ABSTRACCIÓN DE LA UMH COMO FUENTE DE ACCESO A TIERRAS**

#### **DESCRIPCIÓN**

Entre las premisas bajo las que se diseñó este estudio, se postuló que la UMH es una fuente efectiva de acceso a las tierras, porque es un hecho que genera protección a la familia. Es a través de la protección a la familia que se considera debe asegurarse que el disfrute de derechos patrimoniales comprenda no solo a los hombres, que son quienes bajo la visión predominante ejercen los actos de apropiación, sino también a las mujeres que son sus compañeras permanentes.

Por el contrario, centrar el debate de acceso a la propiedad de las mujeres en su condición de compañeras permanentes, desconoce que en la mayoría de las ocasiones, los hechos desplegados para el cumplimiento de los requisitos son igualmente desplegados por las mujeres.

El acceso a la propiedad, debe derivar de que las mujeres son también ocupantes de terrenos baldíos, ocupantes regulares de bienes fiscales patrimoniales, o poseedoras de propiedad privada. En ese sentido, las mujeres cumplen con los supuestos de hecho que debiera activar la consecuencia jurídica de ser reconocidas como sujetos de la titulación de baldíos, la adjudicación de predios del FNA, o la prescripción adquisitiva.

Este “replanteamiento del problema”, obliga a cambiar el enfoque que hoy se concentra en los debates probatorios sobre las condiciones personales de la pareja, o la exigencia del agotamiento de las formalidades para la declaración de figuras jurídicas. Se trata más bien de reconocer las prerrogativas que tienen las mujeres en virtud de su participación directa en los hechos configuradores de la propiedad.

#### **SOLUCIONES**

Es necesario implementar acciones en dos sentidos.

Un primer grupo de acciones se dirige a precisar las condiciones establecidas en la ley para acceder a la propiedad, y mostrar cómo estas deben ser evaluadas considerando que el núcleo familiar está compuesto igualmente por una mujer, aun cuando no figure en la solicitud oficialmente presentada.

Debe haber claridad al interior de los procedimientos administrativos de dotación de tierras, y dentro de los procesos judiciales de prescripción adquisitiva, sobre cuáles son realmente los supuestos de hecho que hace procedente la titulación y la usucapión, a fin de que en su desarrollo se visibilice el papel desempeñado por las mujeres y se haga procedente en su favor la declaración de los derechos de propiedad.

Respecto de los procesos administrativos, es necesario adelantar actividades: i) de formación a jueces y funcionarios en temas de género que incluyan la perspectiva comentada; ii) de desarrollo de lineamientos y directrices a través de circulares que definan las orientaciones generales que deben atender los funcionarios encargados de ejecutar tales procedimientos.<sup>21</sup>

Frente a los procesos judiciales, y resaltando la independencia de los jueces en la expedición de sus decisiones, es preciso: i) que los escritos de demanda, avancen en la presentación de dichas interpretaciones, ii) promover foros académicos para discutir con jueces, alimentar propuestas e identificar casos particulares los resultados de su aplicación.

Un segundo grupo de acciones se refiere a promover modificaciones normativas para visibilizar el trabajo femenino. Se debe consignar expresamente en la ley, el deber de los funcionarios y operadores jurídicos de establecer al interior de los procesos de acceso a tierras el rol que desempeñaron las mujeres en la configuración de la propiedad, para que en todos los casos en los que se establezca de forma positiva, se proceda a declarar esos derechos en cabeza también de las mujeres.

### **COMPETENCIA**

El impulso de esta política corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a su entidad adscrita, la Agencia Nacional de Tierras, quien debe promover procesos de capacitación de los funcionarios que participan dentro de los distintos procesos de titulación de tierras y del programa de formalización de la propiedad.

La iniciativa debe incluir encuentros con los jueces y funcionarios de la rama judicial y otras autoridades administrativas, que permitan no solo articular las acciones de los grupos de formalización, sino además promover el enfoque de género en los procesos de tierras.

La ANT debe además expedir directrices sobre el adelantamiento de los procesos de dotación y formalización de la propiedad, en las que de forma precisa se advierta a los funcionarios de las acciones que deben ser adelantadas para garantizar la identificación de los roles adelantados por mujeres, en la configuración de los hechos declarados como condiciones para acceder a la propiedad.

---

<sup>21</sup> Conforme con el Decreto 2663 de 2015 la Agencia Nacional de Tierras adelantará los procesos de ordenamiento social de la propiedad y de forma particular ejecutará los procesos de dotación de tierras y de gestión de la formalización. Dentro de su estructura se prevé que dichos procedimientos serán adelantados por la Dirección de Acceso a Tierras y por la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, dependencias que junto con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad debe proponer directrices para el adelantamiento de los procesos de su cargo, para que sean aprobadas e impartidas por el Director General (artículos 3, 4, 19 y 22).

## **RESULTADOS ESPERADOS**

Los procedimientos de acceso a tierras garantizan que las actividades de las mujeres rurales sean visibilizadas y reconocidas en las decisiones de reconocimiento de titularidades. El establecimiento de los supuestos de hecho de las normas de reconocimiento y su actuación procesal se aplican con un claro enfoque de género, los funcionarios de forma oficiosa vinculan y reconocen el rol de las mujeres en ellos, y las incluyen dentro de las decisiones de titulación.

### **5.2.2 INTERPRETACIÓN NORMATIVA**

#### **DESCRIPCIÓN**

El estudio evidenció dificultades para el acceso a la propiedad originadas en la interpretación que hacen de la ley, los funcionarios administrativos o judiciales competentes, sea sobre los contenidos sustanciales que establecen los requisitos para acceder a la titulación o formalización de tierras, o a la competencia de algunos de los funcionarios para incidir en asuntos relativos a ella o a la acreditación de las uniones maritales de hecho.

Es relevante plantear las interpretaciones normativas que permitirían que los procesos de acceso y formalización de tierras sean más favorables al reconocimiento de derechos sobre la tierra de parte de las compañeras permanentes.

#### **5.2.1.1 CO-POSESIÓN EN LUGAR DE LA VERIFICACIÓN DE LA UMH**

##### **DESCRIPCIÓN**

Situaciones en las que es muy difícil acreditar la existencia de la UMH o de sociedad patrimonial de compañeros permanentes (pertenencias Ley 1561 de 2012)

##### **SOLUCIÓN**

Se debe evitar la exigencia de indagar la naturaleza de la relación de pareja y más bien incluir en el expediente que los miembros de la relación marital participaron conjuntamente en la adquisición, explotación y ejercicio conjunto del aprovechamiento de la tierra con ánimo de señor y señora sobre el predio<sup>22</sup>.

##### **COMPETENCIA**

Quienes tendrían que aplicar la interpretación sugerida son los funcionarios administrativos con competencia para decidir los procesos de adjudicación de baldíos, acceso a bienes fiscales, subsidios de tierras, etc. Es decir, aquellos por medio de los cuales la rama ejecutiva implementa la política de acceso y formalización de la tierra.

Para los procesos de pertenencia establecidos en la Ley 1561 de 2012, serían los jueces de la materia. Durante el desarrollo de este estudio se identificó que varios Jueces no centran su análisis en el estudio en la verificación de la declaración de la sociedad patrimonial de compañeros permanentes, sino que acuden a la aplicación de la figura de la coposesión. Jueces como los de Santander de Quilichao defienden dicha interpretación y la aplican para

---

<sup>22</sup> El señorío territorial corresponde a una figura jurídica de antecedentes del derecho colonial, que calificaba las relaciones que la nobleza tenía sobre determinadas extensiones territoriales, en virtud de la gracia del Rey, y que hoy refiere a la tenencia de un bien sin reconocer el dominio de otro sujeto, y por tanto caracteriza que su ejecutor despliega todas y cada una de las acciones propias de un dueño. Para el caso particular se emplea los términos "señor y señora" por el de "señor" para reafirmar que tales acciones son desplegadas igualmente por mujeres, acorde con lo que se señalará en el acápite de reconocimiento del trabajo femenino.

sensibilizar a los solicitantes para que concertadamente acudan a la prescripción en dichos términos.

### **METODOLOGÍA**

Difundir el criterio de interpretación expuesto a través de circulares inter-administrativas en el caso de las autoridades de ese orden. Para el caso de los jueces, a través del ejercicio de las acciones de pertenencia acompañada de capacitación a jueces y magistrados.

### **5.2.2.2 LAS CONCILIACIONES EN EQUIDAD COMO SUFICIENTES PARA DECLARAR LA EXISTENCIA DE UMH Y DE LA SOCIEDAD PATRIMONIAL DE COMPAÑEROS PERMANENTES.**

#### **DESCRIPCIÓN**

El trabajo de campo evidenció que existe una interpretación en un sector de los funcionarios administrativos y jueces, que estiman que la declaración de uniones maritales de hecho y sociedades patrimoniales en instancia de conciliación extrajudicial, solamente se pueden llevar a cabo en los centros de conciliación en derecho y no así, ante los conciliadores en equidad.

Para muchas comunidades rurales, los centros de conciliación en Derecho son muy distantes y sus costos de acceso son una barrera para acceder a la constitución de la prueba documental acerca de la existencia de la UMH y/o la sociedad patrimonial de compañeros permanentes.

#### **SOLUCIÓN**

Los conciliadores en equidad se erigen como una opción por medio de la cual se habilita a la población que requiere acreditar la declaración de la unión marital de hecho y la sociedad patrimonial de compañeros permanentes para obtener la mentada declaración en forma gratuita y a través de un escenario cercano y amable a la comunidad.

Según lo establecido en el artículo 85 de la Ley 23 de 1991, “Los conciliadores en equidad podrán actuar en todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación”.

Así, el Conciliador en Equidad puede conciliar o intervenir en asuntos susceptibles de transacción (derechos que se pueden ceder y ser valorados económicamente, como cuotas alimentarias, efectos patrimoniales de cualquier contrato, sucesiones, etc.); desistimiento (asuntos en los que jurídicamente cabe la posibilidad de renunciar al derecho, de iniciar o continuar un proceso jurídico) o Conciliación (Son los objetos o derechos que se pueden ceder y que no son susceptibles de ser valorados económicamente ej. Separación de cuerpos, custodias, régimen de visitas) que se presenten entre los miembros de una comunidad.<sup>23</sup>

Además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 52, incisos 1o., de la Ley 1395 de 2010, 'por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial', al modificar la norma que establece la obligatoriedad de acudir a la conciliación previa como requisito de procedibilidad para iniciar la demanda en las jurisdicciones civil y familia, estableció que: *“...podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad”*.

En consideración a lo aquí expuesto, resulta evidente que la conciliación en equidad se encuentra revestida de plena facultad legal para recoger los acuerdos a punto de la declaración

---

<sup>23</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Implementación de la Conciliación en Equidad. Martha Santamaría-Jahn Karla Orjuela. P.5

de UMH y sociedades patrimoniales de compañeros permanentes, de manera que se facilita la constitución de la prueba documental idónea para acreditar esos fenómenos en los procesos administrativos y judiciales que se requieran.

### **COMPETENCIA**

Esta solución interpretativa, puede ser aplicada por los funcionarios administrativos con competencia para decidir los procesos de adjudicación de baldíos, acceso a bienes fiscales, subsidios de tierras, etc.

De otro lado, desde la perspectiva de los procesos de pertenencia establecidos en la Ley 1561 de 2012, es importante redactar las demandas desde con dicha interpretación, como medio para que los jueces la examinen y se inclinen por su aplicación. No se debe perder de vista, que esta interpretación es el resultado de una lucha jurídica entre los conciliadores de equidad y los jueces de la materia, la cual debe ser finiquitada a favor de los primeros a partir de las instrucciones y capacitaciones que se otorguen a los funcionarios judiciales por parte del órgano rector de la justicia.

Frente a las capacitaciones a los conciliadores en equidad deben ser lideradas desde el Ministerio de Justicia, quien viene adelantándolas, pero como se ha dicho hasta ahora, con una marcada perspectiva de género y de formación en asuntos relativos a la conformación de núcleos familiares y de resolución de asuntos de derechos de tierras.

### **METODOLOGÍA**

Desde la perspectiva de actuación de las entidades administrativas, a través de circulares inter-administrativas que recojan el criterio de interpretación como vinculante para la entidad de que se trate. Ello debe venir acompañado de capacitaciones a los conciliadores en equidad, que les permita reconocer la amplitud de sus competencias en la materia, y sobre todo, que en ellas puedan diseñar y proponer alternativas de resolución de conflictos con la perspectiva de género.

Con referencia a los procesos judiciales, se deben confeccionar y presentar las demandas con éste criterio para presentar a los Jueces esta interpretación, y en el evento de no ser aceptada, insistir a través de los medios de contradicción ordinarios y extraordinarios previstos en la ley (recursos y acciones judiciales).

### **RESULTADOS ESPERADOS**

Los procesos de acceso y formalización de tierras a favor de las mujeres que requieren verificar la existencia de la unión marital de hecho y/o la sociedad patrimonial de compañeros permanentes, eliminan los cuellos de botella originados en las interpretaciones preexistentes, restringidas y tendientes a imponer barreras sustanciales y probatorias sobre estos tópicos. Obtener un resultado favorable a las peticiones de manera ágil.

Los funcionarios competentes interiorizan una posición garantista frente a los derechos de las compañeras permanentes con aspiración a que se les reconozcan y formalicen derechos sobre las tierras, reconociendo el rol de la mujer íntimamente relacionada a las labores propias de la administración y propiedad de la tierra, ya sea es su faceta individual o conjuntamente con su pareja, más nunca como accesoria de ésta.

Estas interpretaciones normativas ostentan a posibilidad de ser aplicadas de manera inmediata sin necesidad de avocar procesos legislativos.



## **5.3 INTERVENCIONES A TRAVÉS DE NORMAS OPERATIVAS QUE PONEN EN PRÁCTICA EL ENFOQUE DE GÉNERO**

### **5.3.1 PROTOCOLO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN SOCIAL Y FAMILIAR**

#### **DESCRIPCIÓN**

Uno de los hallazgos evidenciados en el trabajo de campo es que al documentar los casos de acceso y formalización de tierras no se realiza un ejercicio riguroso del componente familiar y social que se ubica en la tierra. Por el contrario, en varios casos se encontró que se incluye la información proporcionada en formularios o demandas sin poner en marcha un protocolo probatorio que permita esclarecer de manera contundente quienes y como confluyen en el predio objeto de estudio y los eventuales derechos que les corresponderían desde la perspectiva de acceso y formalización de la propiedad sobre la tierra.

Esta dinámica perjudica a las mujeres a las que solo se les reconocen derechos a la tierra a partir de su participación en una relación marital, y para las que consciente e inconsciente se invisibiliza esa relación marital. También ha permitido que se defraude al Estado a través de la simulación y ocultamiento de esas realidades familiares para obtener un mayor provecho de los programas de acceso y formalización de tierras.

#### **SOLUCIÓN**

La implementación de un protocolo de recolección de información social y familiar de solicitantes, que permita esclarecer con certeza aquellas parejas que deben ser reconocidas como titulares de derechos sobre la tierra e igualmente, aquellas a quienes debe formalizarse ese derecho. Este protocolo se debe integrar a los procedimientos administrativos, así como en la construcción de las demandas de prescripción adquisitiva de que trata la Ley 1561 de 2012,

#### **COMPETENCIA**

La ejecución del protocolo corresponde a aquellos funcionarios encargados de recibir las solicitudes pertinentes a los procesos de acceso y formalización de derechos sobre la tierra (sobre tierras baldías de la nación, así como los bienes fiscales y de los subsidios de tierras), así como quienes deben participar en la recolección de información en campo en las visitas preliminares e inspecciones oculares.

Es recomendable vincular y apoyarse en profesionales de las ciencias sociales y trabajo comunitario (trabajadores sociales, sociólogos, psicólogos, etc), que permitan tener una mayor comprensión del universo a tratar, así como poner en práctica sus conocimientos para implementar técnicas que faciliten lograr el objetivo propuesto.

El impulso de la reforma debe ser liderado por la Autoridad Nacional de Tierras como responsable del impulso de las políticas sobre acceso a la propiedad rural.

#### **METODOLOGÍA**

El objetivo del protocolo probatorio o de recolección de información familiar, es brindar lineamientos para que los funcionarios cuenten con herramientas concretas, que al ser aplicadas durante la fase de diligenciamiento de la solicitud y en la preparación de la demanda de pertenencia, permitan la recolección de la información de manera completa, técnica y conducente, y así aportar en la identificación de:

- Los hechos que organizan la relación jurídica de la solicitante con el/los predio(s) solicitados.
- El núcleo familiar del/la solicitante existente al momento de iniciar el trámite, así como las diferentes organizaciones familiares a las que ha pertenecido en su ciclo vital, para identificar compañeros/as permanentes que también puedan participar del proceso como legitimarios de la petición o acción.

Es preciso señalar que con los ajustes institucionales ordenados por el Plan Nacional de Desarrollo, e implementados por el Gobierno Nacional en diciembre del año pasado, se incorporó un cambio de estrategia en el adelantamiento de los procesos: si bien se reconoce la obligación de adelantar la dotación de tierras y los denominados procesos agrarios, conforme los particulares los soliciten, la estructura de la ANT cuenta con dependencias especializadas en adelantar dicho tipo de procesos a través de las modalidades de barrido<sup>24</sup>. En la nueva estrategia se parte de la delimitación de áreas por parte del Ministerio de Agricultura, que preferiblemente debe tratarse de las mismas zonas intervenidas con el catastro multipropósito, a fin de que en ella se adelante por parte de la ANT una identificación de todas las situaciones que resultan problemáticas, bien se trate de conflictos relacionados con los derechos de propiedad, trámites pendientes de formalización, de acceso a la tierra, o de administración de tierras de la Nación. Dicha información constituye el insumo de los Planes de Ordenamiento Territorial, en los que se planea y articula las distintas actuaciones que ejecutara como parte del componente de ordenamiento. Son justamente dichos planes, los que se juzgan relevantes para que desde allí se disponga la incorporación de los protocolos de levantamiento de la información familiar y social.

Conviene reseñar algunas de las herramientas que se propone utilizar como medios para ejecutar el protocolo.

***Entrevista a Profundidad:***

El proceso de ingreso de la información en la solicitud a cualquier programa de acceso y formalización de derechos sobre la tierra, debería darse en el marco de una entrevista a profundidad, lo cual exige que el profesional que la realiza, pueda contar con elementos teóricos y técnicos, que le permitan identificar, precisar, indagar, y contrastar la información que emerge durante la entrevista.

Se trata de una técnica por medio de la cual se obtiene información sobre un tema, proceso o experiencia a través de la indagación a un determinado informante. No se trata de un intercambio formal de preguntas y respuestas, lo que se busca es construir un diálogo entre iguales, por lo que se requiere que el entrevistado o entrevistada sea informada de manera clara y oportuna sobre el trámite dentro del cual se despliega la entrevista, las funciones que cumple la entidad y el procedimiento en el marco del cual se indaga. La entrevista deberá desarrollarse en un lenguaje comprensible para el interlocutor, respetando sus tiempos de respuesta, sin inducir ni presionar la respuesta.

---

<sup>24</sup> Ver artículos 6, 19, 20, 22 y 23.

El objetivo de la entrevista es garantizar la recepción de la mayor cantidad de información posible con el fin de avanzar en el proceso de documentación del caso. La información debe estar especialmente referida a:

- Hechos: relacionado a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que expliquen cómo adquirió o estableció relación con el predio, cómo estaba conformado el grupo familiar (abordando un periodo de tiempo que evidencie todas las conformaciones familiares en las que ha participado).
- Núcleo familiar: es necesario establecerlo para verificar el titular del derecho y posibles cónyuges, compañeras permanentes legitimadas para participar del proceso y establecer cómo se dieron en la actualidad la distribución de las cargas económicas en el núcleo familiar y proyectos de vida familiar.
- Relación del solicitante con el predio: calidad jurídica, con la fecha y la modalidad de entrada al predio, derechos sobre el predio tipos de cultivos y especies de crías, colindancias, entre otras.
- Documentos que acrediten la convivencia marital (certificaciones extrajuicio, formularios de ingreso a otros programas del Estado, certificaciones de estado civil, documentos privados, etc.)
- La entrevista debe indagar sobre otros aspectos del caso, tales como actuaciones de instituciones estatales, acciones adelantadas por él o la solicitante ante otras entidades, el contexto social, económico y político del despojo o abandono, las afectaciones sufridas, los proyectos de vida desarrollados y las expectativas de vida con los predios. Lo importante es que la entrevista sea planeada adecuadamente y se programen preguntas pertinentes para la documentación del caso.

La compilación de datos debe hacerse con el mayor detalle y profundidad posible, teniendo en cuenta que la mayoría de las veces quien recibe la información no es la misma persona que documenta el caso. En ese sentido, es importante indicar en este momento que un apropiado y completo recuento de hechos en esta etapa del proceso, hará mucho más expedito el procedimiento de restitución al contar con la información suficiente para adelantar los casos, y ahorrará recursos físicos y profesionales fundamentales para la eficiencia del proceso.

#### ***Reconstrucción Cronológica de Los Hechos (Línea de Tiempo):***

La línea de tiempo es una metodología de investigación participativa que busca relacionar (sucesos puntuales, concretos, determinados) y actores de manera cronológica a partir de la ubicación temporal y la descripción de hechos, relacionados con una temática específica. Estos son registrados tal y como lo relatan los y las solicitantes, teniendo en cuenta el modo, tiempo y lugar de la ocurrencia de los hechos.

La reconstrucción cronológica de los hechos, es un medio para recoger la memoria y narrativa de los solicitantes. El objetivo del ejercicio es precisar en el tiempo el antes, el durante y el después de los hechos, así como el lugar y forma en que ocurrieron los hechos.

Esta herramienta se construye con la información que suministran las y los solicitantes durante la solicitud; para la recolección de esta información es indispensable, que los y las funcionarias indaguen sobre el antes, durante y después de la solicitud del programa de acceso y/o formalización de tierras, teniendo en cuenta los siguientes hechos:

- Inicio del ciclo de vida (nacimiento).
- Inicio de vida familiar a través de la conformación de vida de pareja.
- Formas de conformación Familiar (matrimonio – unión marital de hecho).
- Fechas de inicio, duración y terminación de esas relaciones de pareja que implicaron convivencia.
- Motivos de terminación de esa vida de pareja.
- Nacimiento de hijos e hijas.
- Trámites adelantados con ocasión al inicio y terminación de la vida marital o conyugal.
- Inicio de la relación o vinculación con el predio.
- Celebración de negocios de adquisición del predio.
- Actividades desarrolladas en el predio.
- Quienes han participado en esa vinculación y/o explotación del predio.
- Trámites y entidades competentes a las que se ha acudido para acceder y/o formalizar derechos sobre la tierra.
- Qué se planea hacer con el predio a futuro.

Utilidad de la metodología:

- Esta metodología nos permite reconstruir y organizar los hechos de manera cronológica y organizada.
- Permite ubicar los hechos en tiempo, modo y lugar.
- Ayuda a identificar los actores familiares que han confluído en la explotación del predio.
- Contribuye para la identificación de necesidades y expectativas frente al proceso.

#### ***Estudio de Bases de Datos con Información de Núcleo Familiar.***

Durante las visitas a campo realizadas durante este estudio, se identificó que los funcionarios del INCODER en la territorial Meta, realizan la búsqueda y cruce de información en bases de datos disponibles que contienen información familiar de las solicitantes de procesos de acceso y formalización de derechos sobre la tierra. Esta actividad permite verificar la información reportada en solicitudes y recogida en campo.

Esta práctica debería generalizarse como parte del procedimiento en los programas de acceso y formalización de tierras para verificar cuáles de esas parejas estarían facultadas para recibir conjuntamente la titulación y formalización del predio.

Se recomienda indagar con las entidades territoriales pertinentes, para verificar si en sus bases de datos de programas de educación y salud o cualquier otro, se encuentra información familiar de los individuos. Las bases de datos del sistema de seguridad social, ya sea régimen contributivo o subsidiado, o la información de las entidades del SNARIV (que incluye información sobre poblaciones víctimas del conflicto armado) también puede ser aprovechada.

#### ***Recolección de declaraciones de fuentes comunitarias.***

Las experiencias recogidas durante el trabajo de campo de este estudio, también permitió identificar la buena práctica algunos jueces civiles municipales, que recogen declaraciones de vecinos y colindantes acerca de los hechos relativos a explotación y ejercicio de derechos sobre la tierra en los procesos de pertenencia que conocen.

Esta también ha resultado ser una fuente de información valiosa acerca de la existencia de la pareja o parejas maritales del solicitante, con indicación de cuándo y cómo se da esa relación marital.

La utilización de estas fuentes de información complementarias debería ser obligatorio y sistemático. Asimismo, se debe diseñar un cuestionario que permita al funcionario decisor establecer con claridad y registrar sistemáticamente la existencia de la unión marital de hecho, del respectivo compañero o compañera permanente, así como la posibilidad de que ella participe autónomamente en el proceso.

### **RESULTADO ESPERADO**

Incremento en el número de mujeres que son reconocidas como legitimarias de los procesos de acceso y formalización de tierras en las que participan sus compañeros permanentes, y reducción de la incidencia de invisibilización.

Una profunda indagación de los hechos familiares y sociales en el contexto del predio genera economía procesal y disminuye las veces en que debe repreguntarse a los solicitantes sobre esos aspectos en particular.

Reducción de tiempos probatorios, toda vez que desde el inicio del trámite pertinente (solicitud en los procesos administrativos o demandan en los casos de los procesos de prescripción), se puede allegar información útil, conducente y pertinente respecto a la realidad de la organización familiar en el caso concreto, de manera que el/a funcionario/a decisor/a pueda contar con los elementos de juicio necesarios para emitir decisión de fondo de manera más expedita.

## **5.4 INTERVENCIONES QUE APUNTAN A NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA FORTALECER LA COORDINACIÓN.**

Los problemas clasificados como “desencuentros institucionales” describe las situaciones en las que la definición legal de UMH, así como los procesos y procedimientos oficiales para declararla, no se ajusta a la definición de unión marital que goza de legitimidad social y rige en la realidad. Por otro lado, alude a las situaciones en que las comunidades evitan declarar la UMH para mejorar sus posibilidades de beneficiarse de los sistemas de dotación de tierras

Las soluciones que se agrupan bajo esta sección apuntan a corregir estos desencuentros.

### **5.4.1 PACTOS SOCIALES TERRITORIALES**

#### **DESCRIPCIÓN**

Los procesos de reconocimiento de derechos sobre la tierra involucran múltiples actores, tanto del gobierno central en distintos temas (desarrollo rural, registro, catastro, familia) como de los órganos territoriales, así como las comunidades locales y los agentes privados como abogados, notarios y conciliadores. En muchos casos estos actores están desconectados unos de otros haciendo muy difícil la coordinación de actividades y los flujos de información. Esta realidad exige un cambio en la aplicación de políticas de acceso y formalización de tierras.

## **SOLUCIÓN**

Constituir pactos sociales territoriales como mecanismo de diálogo y consenso entre los diferentes actores territoriales, para la realización de propuestas estratégicas y la movilización de recursos propios, articulado con las políticas y estrategias y recursos del nivel nacional<sup>25</sup>

## **COMPETENCIA**

Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Justicia y del Derecho con sus entidades adscritas en coordinación con las Entidades Territoriales, el impulso de los espacios idóneos para promover diálogos y consensos con los diferentes actores comunitarios en el territorio.

## **METODOLOGÍA**

La CEPAL propone estas claves para la construcción de pactos sociales territoriales:

1. Generación de espacios de concertación de actores.
2. Intercambio de experiencias, diálogo, consenso y negociación.
3. Elaboración de estrategias de desarrollo local.
4. Pacto (Formalización del proceso), que contenga:
  - La definición del pacto social territorial y de sus objetivos.
  - La estrategia y el plan de acción con recursos necesarios y compromisos de cada una de las partes.
  - La estructura encargada de la gestión del pacto y el personal a disposición.
  - Los actores que favorecen la implementación del pacto y sus responsabilidades generales (mapa de actores).
  - Los compromisos adoptados.
5. Estructura de seguimiento. Y evaluación de los resultados (comité ejecutivo, equipo de coordinación y equipo técnico).

Lo importante del proceso no es la firma del pacto sino la creación de redes y la articulación entre actores locales y el impacto que esto provoca en el desarrollo local.

## **RESULTADOS ESPERADOS**

Acuerdo entre las entidades participantes sobre las prioridades de desarrollo local integral y a la adopción de compromisos para que las mismas puedan concretizarse en el territorio.

### **5.4.2 JUSTICIA AGRARIA**

#### **DESCRIPCIÓN**

Los problemas identificados en este ejercicio de investigación en campo, muestran que el sistema de administración de justicia contiene procesos y procedimientos que no se ajustan a los usos y costumbres de las comunidades rurales ni que se implemente mediante pactos sociales territoriales.

#### **SOLUCIÓN**

Lograr la articulación y coherencia de las instituciones con la realidad rural, a través de órganos de justicia especializados en lo agrario. Conforme a lo dispuesto en el acuerdo 1,8 del proceso

---

<sup>25</sup> Williner, Alicia, CEPAL, 2012

de paz de la Habana, el gobierno debe implementar mecanismos de resolución de conflictos de tenencia, uso y protección de los derechos de propiedad de la tierra.

La implementación de una justicia agraria en Colombia abre una ventana de oportunidad para la construcción participativa desde los territorios de un verdadero estatuto de tierras que promueva el consenso y definición de mecanismos para la solución pacífica de los conflictos en torno a la tenencia, uso y propiedad de la tierra, incluyendo aquellos que puedan surgir con ocasión de la UMH.

### **COMPETENCIA**

Presidencia de la República, Ministerio del Post-conflicto, Ministerio de Justicia y del Derecho, y Congreso de la República.

### **METODOLOGÍA**

- Diseño y formulación de la política pública de acceso a una justicia agraria.
- Elaboración, validación, socialización construcción participativa de las normas reglamentarias de la justicia agraria.
- Puesta en marcha, formación, retroalimentación, seguimiento y evaluación.

### **RESULTADOS ESPERADOS**

Fácil acceso a la justicia agraria, en especial para las mujeres rurales.

## **5.4.3 ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL E INTEROPERABILIDAD BASES DE DATOS FAMILIARES**

### **DESCRIPCIÓN**

Los programas de dotación de tierras tradicionalmente han operado bajo sistemas de oferta y demanda. En ellos, las entidades encargadas han operado, a través del ofrecimiento de tierras de forma dispersa.

Tratándose de terrenos baldíos, las solicitudes son formuladas por particulares que han venido ocupando tierras y que al cumplir con los requisitos solicitan su adjudicación. Es decir, que opera de tal forma que la iniciativa parte del particular y no del estado. En sentido similar ocurre en los procesos de regularización de predios del FNA, en tanto, sin bien el estado intervino para seleccionar a los aspirantes, estos no siempre terminan siendo quienes ocupan y solicitan la adjudicación. Para efectos de la prescripción, opera en los mismos términos, en tanto la sentencia de usucapión declara que el demandante efectivamente ejerció durante un lapso determinado el papel de señor y dueño.

La estructura de estos programas los hace vulnerables a infracciones a la Ley que adelantan los particulares con el objeto de obtener prerrogativas adicionales a la titulación. Así por ejemplo, los núcleos familiares que ejercen ocupaciones sobre áreas superiores a las constitutivas de UAF, solicitan adjudicaciones independientes, es decir, formuladas separadamente por las partes de UMH.

En principio dichas dificultades no deben presentarse cuando las relaciones familiares se encuentran regidas por el matrimonio, que es un acto registrado. No sucede lo mismo, con la UMH que es por definición informal. Las parejas pueden ocultar la existencia de un núcleo familiar al momento de elevar las solicitudes de titulación.

## **SOLUCIÓN**

Producir estrategias y programas “por oferta de servicios” que incorporen medidas para el empleo eficaz de bases de datos con información sobre composición familiar hagan más eficiente la selección de beneficiarios de los procesos de acceso y formalización, y garanticen que en su desarrollo se generen los resultados esperados<sup>26</sup>.

La atención de solicitudes (operaciones por demanda), no puede ser abolida, pero el mecanismo predominante –por lo menos durante un tiempo- deben ser estrategias sistemáticas en territorios focalizados a través de procesos por barrido que atiendan zonas, y no necesariamente predios. Dicho cambio ya aparece dentro del plan nacional de desarrollo al modificar los apartes del subsidio integral de tierras, pero sobre todo, en las directrices que dio para la modificación institucional.

## **COMPETENCIA**

Corresponde a la ANT tanto la aplicación y diseño de los planes de ordenamiento social de la propiedad, como la construcción y administración de la base de datos de los aspirantes.

## **METODOLOGÍA**

La creación de la Agencia Nacional de Tierras, incluye dentro de su estructura dependencias especializadas en adelantar procesos de acceso a tierras por metodologías de oferta. En dicho esquema se prevé la delimitación de áreas específicas, en los que las actuaciones estatales, se concentran para identificar el mayor número de procesos dirigidos a resolver cuestiones relativas a los derechos de propiedad. Dicha caracterización busca el diseño de rutas jurídicas, que señalen los casos identificados, los problemas que poseen, y las propuestas de solución que se identifican para su atención. Las rutas son analizadas y constituyen los Planes de Ordenamiento de la Propiedad.

Los planes deben contener de manera ordenada el conjunto de acciones que deben adelantarse por el Estado, la identificación de los principales actores, las acciones de articulación necesarias, cronogramas para su ejecución y el presupuesto necesario para su adelantamiento. La ejecución de dichos planes representa mejoras en los tiempos de ejecución y optimización de recursos.

Ahora bien, frente a la identificación de los beneficiarios es preciso señalar que exige el fortalecimiento de la bases de datos que contienen información personal sobre los aspirantes. Una articulación de estas actuaciones con lo que acá se denominó el cambio de estrategia, exigiría que el estado aguardara que los aspirantes se postulen, sino que los identificaría previamente, y su atención dependiera de la priorización que al respecto efectuara.

Esto último exigiría la conformación de un registro único de aspirantes a los programas de acceso a la propiedad, que no solamente sea alimentado por otro tipo de bases, sino que además sea público, de modo, que se ejerza control sobre la información que allí se incorpora.

---

<sup>26</sup> Un ejercicio similar al que acá se propone se encuentra en proceso de implementación para la política de restitución de tierras. “El Nodo de Tierras” es una plataforma tecnológica que apunta al intercambio de información en tiempo real, entra la información que maneja cada una de las entidades involucradas en los procesos de restitución. Dicha interoperabilidad debe garantizarse igualmente para tareas ordinarias de políticas de tierras, de modo que se puedan acopiar, organizar y administrar la información relativa beneficiarios de programas de reforma agraria, los sujetos que han dado incumplimiento a disposiciones de tierras, necesidades locales de acceso a tierra, entre otros.



## **RESULTADOS ESPERADOS**

Mejora en la eficiencia y reducción de fraudes en los procesos de adjudicación mediante el desarrollo de programas por oferta basados en bases de datos de solicitantes.

## **5.5 MODIFICACIÓN DE NORMAS LEGALES**

### **5.5.1 RECONOCIMIENTO TRABAJO FEMENINO EN LA LEGISLACIÓN**

#### **DESCRIPCIÓN**

Uno de los aspectos transversales de los obstáculos para el acceso a la propiedad por parte de las mujeres, reside en la configuración de hechos que se identifican como constitutivos o fundacionales de la propiedad.

Las condiciones de acceso a la propiedad en las normas legales vigentes se han edificado bajo el principio del uso y explotación de la tierra<sup>27</sup>. Esta premisa se materializa en varias figuras de acceso a la propiedad: (i) el régimen general de titulación de baldíos prescribe como condiciones para la adjudicación, la demostración de que su solicitante, ha venido aprovechando económicamente el área solicitada en no menos de una proporción de las 2/3 partes; (ii) los procesos de regularización de los predios del Fondo Nacional Agrario, señalan prerrogativas para la adjudicación a ocupantes de buena fe que hayan venido ocupando y explotando los predios<sup>28</sup>. (iii) por su parte los procesos de prescripción adquisitiva, y en especial el previsto en la Ley 1561 de 2012, exigen la demostración de la posesión a través actos tales como la explotación económica o la identificación de que las áreas a usucapir son utilizadas como vivienda.

Como se describe en el “replanteamiento del problema”, entendemos que el obstáculo que limita el acceso a la propiedad a las mujeres no es que se haya establecido el trabajo o aprovechamiento del predio como forma para adquirir la propiedad, sino en el tipo de hechos que se consideran configuradores de tal aprovechamiento. Los hechos positivos, establecidos

---

<sup>27</sup> En este sentido, la expresión “la tierra es para quien la trabaja” surgida en los años 1,930, como justificación al conjunto de reformas que se implementaron al régimen de la propiedad, Las disputas que se presentaban entre colonos y terratenientes gravitaban sobre la determinación de la naturaleza de las tierras, que los primeros explotaban alegando su condición de terrenos baldíos, y que los segundos afirmaban ser sus legítimos propietarios. Las fórmulas de solución comprendieron desde una modificación constitucional al derecho de propiedad para incluir como immanente a ella la función social, hasta la expedición de la misma Ley 200 de 1936 que otorgó prerrogativas, para presumir la propiedad privada cuando era objeto de explotación económica. Pese a ello un antecedente, menos expreso pero igualmente significativo, lo constituyó las disposiciones de la Ley 61 de 1874 y Ley 48 de 1882, que frente a los conflictos presentados entre colonos y detentadores de bonos de baldíos, otorgó prerrogativas a los primeros, al señalar que por regla general los terrenos baldíos se adquirirían por la ocupación previa y su cultivo, medida dirigida a garantizar que los poseedores de bonos de baldíos no pudieran materializarlos solicitando la titulación de tierras baldías que estuviesen ocupadas y explotadas.

<sup>28</sup> En vigencia de la Ley 135 de 1961 el programa que, por regla general, se utilizaba para dar cumplimiento a los objetivos de redistribución de la propiedad, era el de adjudicación de predios del FNA. Allí se preveía que el Incora compraba predios de propiedad privada que identificaba concentrados, indebidamente explotados, o en general, con fenómenos irregulares del ejercicio de la propiedad, pero en todo caso aptos para adelantar explotaciones económicas; una vez dentro de su patrimonio, los predios eran mensurados y parcelados para ser vendidos a sujetos de reforma agraria, quienes los compraban, sin un subsidio explícito, pero en condiciones altamente favorables: garantía de que su precio no sería jamás superior a aquel por el que fue adquirido, exoneración de intereses por los tres primeros años, y tasas de interés altamente favorables por los siguientes 12 años, entre otras. Con la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, el programa fue parcialmente sustituido, en tanto, como regla general, se planteó el programa de subsidio y crédito –ahora denominado subsidio integral de tierras- el que preferencialmente se utilizaría para satisfacer los objetivos de redistribución. Pese a ello, el programa de FNA subsiste para adjudicar predios que ingresen nuevos al FNA, y a su vez para titular los predios que aún figuran dentro del patrimonio estatal – INCORA, INCODER o ANT- pero cuya adquisición fue orientada hacia su adjudicación. Esta última modalidad constituye lo que se ha denominado la regularización y que justamente otorga prerrogativas a los ocupantes de los predios para su adjudicación.

de forma similar en la Ley 200 de 1936 y en el código civil, refieren expresamente a actividades que tradicionalmente despliegan los hombres<sup>29</sup>.

La valoración de tales hechos, al interior de los procesos de adjudicación, bien se trate de terrenos baldíos, o de bienes fiscales patrimoniales, se ocupa principalmente de examinar el cumplimiento de las actividades que expresamente se señalan en la norma. Las actividades relacionadas con el cuidado del hogar, la preparación de alimentos, implementación y cuidado de las huertas, entre otras desempeñadas por las mujeres, no son recogidas como supuestos de hecho configuradores de propiedad.

Igual sucede con los procesos de prescripción adquisitiva, en los que se valoran como hechos constitutivos de la posesión actividades que generalmente son adelantadas por hombres y se deja en un segundo plano y sin reconocimiento actividades desarrolladas por mujeres.

### **SOLUCIONES**

Se propone la ejecución de modificaciones normativas que dispongan de manera explícita que dentro de los hechos constitutivos de aprovechamiento económico, posesión agraria, o dentro de los denominados, actos de señor y dueño, se incluyan las actividades desarrolladas por mujeres como configuradoras de los hechos positivos tradicionales.

Aunque es posible sostener que las actuales normas pueden ser interpretadas para dar reconocimiento al trabajo femenino como elemento clave en el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la propiedad, lo cierto es que tales interpretaciones suelen generar resistencias, especialmente cuando los sujetos que aplican las normas suelen ser muy rígidos en la lectura de los textos<sup>30</sup>. Esta rigidez de la interpretación normativa está claramente vinculada a la visión socialmente predominante de las formas de acceso y explotación de la tierra.

Adicionalmente, la solución propuesta garantizaría una mejor difusión sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Para asegurar dichos propósitos, una forma altamente conveniente, sería introducir estas modificaciones alrededor de la definición de la Unidad Agrícola Familiar –UAF-, justamente porque los procesos de acceso a tierras promovidos desde el estado hacen referencia a la UAF. Este cambio normativo afectaría los procesos de titulación de baldíos y adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, objeto de examen dentro de la consultoría, y a su vez mecanismos nuevos de dotación de tierras que se implementen por el gobierno nacional.

Se propone incluir el siguiente parágrafo como parte del artículo 38 de la Ley 160 de 1994:

---

<sup>29</sup> El artículo 1ero de la Ley 200 de 1936 condiciona la posesión de la que deriva la presunción de propiedad privada así: “entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueños, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El crecimiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.” Por su parte el código civil señala “Se deberá probar la posesión del suelo por hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión.”

<sup>30</sup> Bajo dicha interpretación se edifican las alternativas presentadas dentro de este escrito bajo los títulos de Abstracción de la UMH y Co-posesión en lugar de la declaración de la UMH.

“Parágrafo: Para todos los procesos de dotación de tierras, incluidos los de adjudicación del Subsidio Integral de Reforma Agraria, la adjudicación y regularización de predios de Fondo Nacional Agrario y la titulación de terrenos baldíos, los funcionarios encargados de tramitar sus procedimientos deberán indagar si los núcleos familiares a quienes dirige la adjudicación se encuentran conformados por mujeres, y si estas participan en los procesos de aprovechamiento de los predios o proyectan hacerlo. En caso afirmativo, sin excepción, dispondrá la titulación de los predios conjuntamente al solicitante y a su compañera. En tales eventos, las resoluciones de adjudicación y escrituras con las que se transfiera los derechos de propiedad, deberán ser encabezadas por las mujeres. La misma disposición operará para los registros públicos de propiedad y sistemas catastrales.

Así mismo, deberá reconocerse como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, tanto para la configuración de la ocupación previa, como para la formulación de los proyectos productivos, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010

En los eventos en los que las mujeres no participen dentro de los hechos de aprovechamiento de los predios, pero ostenten la condición de cónyuges o compañeras permanentes, deberá en todo caso expedirse las resoluciones de adjudicación y/o titulación, así como las escrituras públicas de adquisición, conjuntamente a nombre de los cónyuges y compañeros permanentes”

Frente a los procesos de prescripción adquisitiva, la modificación deben apuntar a ajustar del artículo 2 de la Ley 1561 de 2012, que refiere a los sujetos que pueden promover las acciones, para que allí mismo se señale el imperativo de reconocer el trabajo femenino en la configuración de la posesión.

De modo tentativo, se propone la sustituir el parágrafo por el siguiente texto:

“Parágrafo. Para todos los casos en los que la solicitud sea formulada por hombres, los Jueces deberán indagar si los hechos constitutivos de la posesión, fundamento de la demanda fueron igualmente desplegados por mujeres. En caso afirmativo las sentencia de pertenencia deberán ser expedidas de forma conjunta a la pareja.

Para tales efectos deberá reconocerse como actividades constitutivas de la posesión, las adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010”

En los eventos en los que las mujeres no participen dentro de los hechos de posesión de los predios, pero ostenten la condición de cónyuges o compañeras permanentes, deberá en todo caso expedirse las sentencias conjuntamente a nombre de los cónyuges y compañeros permanentes”

### **COMPETENCIA**

Si bien la función legislativa corresponde naturalmente al Congreso de la Republica, el impulso debe darse desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la estrecha relación de la reforma propuesta con la formulación de políticas públicas y corrección de situaciones de desigualdad en el campo.

Es pertinente anotar que el acápite de “Trasformación del Campo” del Plan Nacional de Desarrollo y las bases del plan, evidencian la intención de modificar la Ley 160 de 1994 y en general las normas que regulan los temas de tierras y desarrollo rural. En ese sentido, la modificación de la Ley 160 de 1994 constituye la mejor oportunidad para implementar dichas modificaciones.

### **RESULTADOS ESPERADOS**

Se identifican dos resultados claves en la implementación de una reforma normativa como la propuesta: de forma inmediata, asegurar que los procesos de acceso se adelanten en condiciones tales que se reconozcan los derechos de acceso a la propiedad por parte de las mujeres.

A su vez, se espera que en un mediano y largo plazo dichas medidas trasciendan a aspectos sociales, y constituyan un referente para el reconocimiento de los derechos y acciones de las mujeres frente a los derechos de propiedad.

### **5.5.2 MODIFICACIÓN DE REQUISITO PARA ACCESO A BALDÍOS (PROMOCIÓN DE ACCESO POR LAS MUJERES)**

#### **DESCRIPCIÓN**

Se ha identificado que históricamente los procesos de acceso a tierras, especialmente el de titulación de baldíos, se han edificado sobre el reconocimiento de que la propiedad se adquiere por aprovechamiento que se demuestra mediante la prueba del cultivo y labranza.

Concretamente dentro del actual régimen de titulación de baldíos se exige a los solicitantes acreditar que han venido ocupando las áreas solicitadas por un término no menor a 5 años y que adelantan explotaciones económicas en no menos de las 2/3 partes de predio.

Las condiciones de ocupación previa y explotación de los predios, pretendió atender los conflictos presentados entre colonos y poseedores de bonos de baldíos. Verificar la ocupación previa era una medida de justicia social para proteger a los ocupantes frente a solicitudes de titulación que desconocían el trabajo que ya se realizaba en el campo. Empero la medida que hoy se impone como la fórmula general para asegurar titulación de los terrenos baldíos, no atiende en todos los casos el cumplimiento de los cometidos sociales que inspiraron su implementación.

Dado que por regla general la titulación de debe efectuar en UAF, el ocupante debe acreditar que por su propia iniciativa y responsabilidad logró explotar el área requerida. De esta manera la titulación, no se configura como instrumento orientado a la incorporación de un proyecto productivo, sino al reconocimiento de una hecho ya consumado. En otras palabras, la adjudicación como proceso de dotación de tierras, tratándose de terrenos baldíos, no apunta a la transformación de una realidad, sino a la mera formalización de una explotación.

Como se ha descrito en el Producto 2, el problema se hace más agudo cuando las solicitantes son mujeres, a quienes se les exige el cumplimiento de los mismos requisitos para la titulación, que en la práctica puede resultar aún más difícil de cumplir.

Si bien puede pensarse que la corrección de las inequidades de acceso a la propiedad en perjuicio de las mujeres puede ser corregidas fortaleciendo los programas específicos de acceso a mujeres, o dando imperativos para que sean resueltos con prioridad, dichas medidas, no permiten corregir los hechos que subyacen a la titulación: los procesos vigentes resuelven

los casos de ocupación de baldíos y su correspondiente explotación. En suma debe buscarse **medidas que incentiven la nueva ocupación de tierra por mujeres** y sobre todo la solicitud de titulación por parte de mujeres.

### **SOLUCIONES**

Se propone modificar los requisitos exigidos para la titulación de baldíos, a fin de otorgar prerrogativas a las mujeres que soliciten la adjudicación. Entre las opciones está disminuir los términos de ocupación, y las exigencias de fracciones de los predios debidamente explotados. Estas medidas, no apuntan a que las solicitudes elevadas por mujeres sean resueltas antes, sino que establece condiciones especiales que promueven el acceso por las mujeres.

De forma preliminar se propone el siguiente texto para ser adicionada como párrafo al artículo 69 de la Ley 160 de 1994 así:

“Párrafo 2do. Siempre que las solicitudes de titulación de baldíos sean formuladas por mujeres será suficiente que acrediten aprovechamiento no inferior a la mitad del predio y una ocupación de 3 años. Lo anterior sin perjuicio que se implementen proyectos productivos que permitan ensanchar el área de aprovechamiento”

### **COMPETENCIA**

En tanto la modificación se dirige a reformar o derogar disposiciones de la Ley 160 de 1994, la competencia radica en cabeza de Congreso de la Republica. Sin embargo, el papel preponderante lo tiene el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como promotor de las políticas de desarrollo rural.

Como se indicó, el Plan Nacional de Desarrollo anunció modificaciones al régimen de tierras, es decir, la modificación de la Ley 160. Por eso se estima que esta es la oportunidad para incorporar y discutir las propuestas que acá se señalan.

### **METODOLOGÍA**

Trámite legislativo de única legislatura.

### **RESULTADOS ESPERADOS**

Incremento del número de solicitudes de titulación formuladas por mujeres. En principio, la medida propuesta también afectará positivamente las ocupaciones ya consolidadas con intervención conjunta de hombres y mujeres porque las solicitudes elevadas por ellas recibirán atención, aun cuando el beneficio sea para la pareja.

### **5.5.3 AJUSTES A LA LEY 1561 DE 2012**

#### **DESCRIPCIÓN**

Una barrera para el acceso y formalización de la propiedad de la tierra vinculada a la UMH es la exigencia del requisito de la declaración de la existencia del vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente, o de la unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida.

Según el artículo 10 de dicha ley, es requisito de la demanda la manifestación por parte del demandante, bajo la gravedad de juramento:

*“(...)b) La existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida.*

*De existir alguna de las anteriores situaciones, se deberá allegar prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente, para que el juez dé aplicación al parágrafo del artículo 2o de esta ley.”*

El requisito le impone al demandante la obligación de anexar a la demanda prueba del estado civil conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la misma ley:

*“ d) Prueba del estado civil conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 10 de esta ley.”*

## **SOLUCIÓN**

Se recomienda como una solución viable la modificación del artículo 10 de la [ley 1561](#) para eliminar el requisito b) de la demanda y por consiguiente el anexo d) de la demanda en mención. En su lugar, se propone reforzar el artículo 12, que otorga poderes especiales del juez, numeral 5:

*“5. Todos los mecanismos para evitar que se desvirtúen los fines y principios establecidos en esta ley, en especial, la igualdad real de las partes, la gratuidad de la justicia, la simplicidad en los trámites, la celeridad de los procesos, la oficiosidad, la inmediación, la sana crítica, la concentración de la prueba y el debido proceso.”*

La propuesta es que, en virtud del principio la igualdad real de las partes, el juez deberá indagar sobre la conformación familiar. En aquellos casos en los que encuentre que existe una UMH, el juez debería adelantar el respectivo proceso de pertenencia a favor del hombre y de la mujer, en calidad de co-poseedores, de manera independiente, de manera que la declaración de propiedad sea sobre la porción correspondiente a cada compañero en partes iguales. Cuando se trate de UMH múltiples, simultáneas o subsiguientes, en las cuales encuentre que todas las partes reúnen los requisitos para ser propietarios de la tierra, el juez deberá instar a las partes a ponerse de acuerdo, precavando conflictos presentes o futuros o dificultades en el ejercicio del derecho; en caso de que las partes no se pongan de acuerdo, se remitirá el expediente al juez de familia para que resuelva la situación familiar de hecho antes de decidir los derechos a propiedad sobre la tierra de cada una de las partes.

## **COMPETENCIA**

Corresponde al Congreso de la República la modificación de la ley. Sin embargo, dicha modificación debería ser impulsada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Agencia Nacional de Tierras.

## **METODOLOGÍA**

Trámite legislativo de única legislatura.

## **RESULTADOS ESPERADOS**

Fácil acceso al proceso de formalización por vía de la Ley 1561 de 2012 en especial para las mujeres con UMH vigente, única o múltiple (concomitante o subsiguiente).

## **5.6 CONCLUSIONES**

Los problemas identificados en el desarrollo de este estudio, permiten reconocer una amplia gama de soluciones que van desde la aplicación del régimen normativo existente sin variaciones pero desde una perspectiva de enfoque diferencial de género, la incorporación de

nuevos instrumentos en el acopio de la información para el adelantamiento de los procesos, la modificación de las leyes aplicables y sobre todo los procesos de sensibilización y capacitación que deben partir superar viejos paradigmas patriarcales en los que se vela el rol femenino en la apropiación y administración de los derechos de propiedad.

Un hallazgo fundamental de este estudio es la necesidad de replantear el problema bajo cuyas premisas se planteó este estudio. Es necesario reconocer que el objeto del problema de fondo – cómo eliminar las restricciones que sufren las mujeres para el reconocimiento de su derecho a la tierra - va más allá de la reducción de tiempos probatorios en consideración a la UMH en los procesos de acceso y formalización de derechos sobre la tierra. El nuevo enfoque propuesto parte de que la verificación de la existencia o no de titularidades implica, reconocer que las formas de uso, ocupación y aprovechamiento de la tierra, son la faena en el campo, pero también las acciones desplegadas por las mujeres al interior del hogar rural (economía del cuidado). Por otro lado, comporta una discusión jurídica sustancial, porque en muchos de los casos lo que se pretende resolver por la vía de la verificación de la existencia de una pareja (que debería cumplir los requisitos establecidos en la ley) es, en el fondo, la contraposición de intereses jurídicamente protegidos entre actores y actoras de la población.

Las decisiones que se adopten trascienden las medidas de simplificación administrativa y toman posición respecto al paradigma predominante según el cual los fenómenos de apropiación de la tierra aparecen estrechamente ligados a la figura de lo masculino, o recogerán las formas especiales y únicas por medio de las cuales las mujeres acceden a la tierra, ostentan una relación directa con ella y generan derechos.

# 6.0 HOJAS DE RUTA

**TABLA 6.1. CAPACITACIÓN FUNCIONARIOS**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
INVISIBILIZACIÓN DE LA MUJER	Capacitación funcionarios	1. Diseño de programa integral de capacitación en temas de unión marital de hecho y acceso a tierras.	1. Aplicar una estrategia sistemática y contundente de superación de la barrera de acceso a tierras a las mujeres por vía de la unión marital de hecho.	Funcionarios Administrativos y judiciales que tengan como competencia, recibir, sustanciar y decidir procesos de acceso y formalización de tierras.	Ministerio de Justicia y del Derecho; la Agencia Nacional para la Administración de Justicia; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.	Desplegar su labor de apoyo a la institucionalidad para el diseño e implementación del programa integral de capacitación en temas de unión marital de hecho y acceso a tierras, así como del material de apoyo. Facilitar y acompañar la coordinación interinstitucional, con miras a la aplicación de la estrategia de capacitación propuesta.
		2. Establecer dentro de las instituciones competentes en los procesos de acceso a tierras, el módulo de capacitación con enfoque de género y unión marital de hecho.	2. Superar el paradigma de que el acceso a la tierra, corresponde a hechos ligados a la figura masculina.			
		3. Elaborar una metodología de capacitación a partir de los siguientes ejes: a) Talleres de análisis de casos para apropiar conceptos; b) verificación de las soluciones planteadas desde la institucionalidad; c) verificación de las soluciones que se encuentren en escenarios	3. Superar barreras probatorias puestas a las mujeres, relacionadas con la acreditación de hechos familiares			
DIFICULTADES NORMATIVAS			4. Compartir y validar con los funcionarios competentes las soluciones propuestas a la problemática.			



TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
		<p>por fuera de la institucionalidad; d) análisis del impacto de la aplicación de soluciones; e) Retroalimentación de soluciones propuestas.</p> <p>4. Vincular a los funcionarios administrativos y judiciales que confluyan en los procesos específicos, viabilizar enfoque y aplicación sistémica de soluciones.</p> <p>5. Diseño del material de apoyo para la capacitación</p>				

**TABLA 6.2. COMUNIDAD SENSIBILIZACIÓN**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
INVISIBILIZACIÓN DE LA MUJER	SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN DE COMUNIDAD	1. Diseño de jornadas de sensibilización y capacitación en temas de género y acceso a tierras para las mujeres, dirigido a comunidades.	1. Aplicar una estrategia sistemática y contundente de superación de las barreras de acceso a tierras a las mujeres.	Mujeres y Hombres de las comunidades objeto de programas de acceso y dotación de tierras	Programa de Tierras de USAID; Ministerio de Justicia y del Derecho; la Agencia Nacional para la Administración de Justicia; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Agencia Nacional de Tierras; Superintendencia de Notariado y Registro; Comisarías de Familia; Consultorios Jurídicos - Centros de Conciliación en Derecho; firmas, colegios u grupos de abogados/as que deseen participar	1. Desplegar su labor de apoyo a la institucionalidad para el diseño e implementación de las jornadas de capacitación en cuestiones de género y tierras, así como del material de apoyo.
		2. Convocar a la comunidad a jornadas en las que se difunda el mensaje de respeto a los derechos de la mujer, especialmente, sobre los derechos a la tierra, a través de la visibilización de su rol en el aprovechamiento de la tierra.	2. Superar el paradigma de que el acceso a la tierra, corresponde a hechos ligados a la figura masculina.			
DIFICULTADES NORMATIVAS	SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN DE COMUNIDAD	3. Elaborar una metodología de capacitación a partir de los siguientes ejes: a) Barreras de las mujeres para el acceso a tierras; b) Las actividades que desarrollan las mujeres sobre la tierra; c) perspectivas que tienen las mujeres sobre la tierra; d) verificación de las soluciones planteadas desde la institucionalidad; e) exploración de soluciones que se encuentren en escenarios por fuera de la	3. Superar barreras probatorias puestas a las mujeres, relacionadas con la acreditación de hechos familiares			2. Servir de facilitador de la comunicación entre la comunidad y las instituciones con miras a la realización de las jornadas.
		4. Desarrollar en la comunidad un imaginario de respeto a los derechos de las mujeres, así como a su rol en el uso, goce y disfrute efectivo de los derechos sobre la tierra.	3. Convocar y apoyar la coordinación de las jornadas de sensibilización, capacitación y de consultas de casos.			

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
		<p>institucionalidad; f) Mapa de ruta de acciones e instituciones, donde se tramiten asuntos problemáticos para las mujeres, incluidos conflictos de tierras; g) Retroalimentación de soluciones propuestas.</p> <p>4. Actividades de divulgación de la legislación promulgada para promover equidad entre la mujer y el hombre en la ruralidad, así como la protección de la mujer (Ley 731 de 2002; Ley 1257 de 2008; Ley 1542 de 2012; etc).</p> <p>5. Jornadas de recepción de consultas de las mujeres sobre casos concretos, donde se les pueda brindar una guía jurídica y psicosocial (si se necesita).</p> <p>6. Convocar instituciones públicas y privadas que participen en la actividad de consultorios comunitarios.</p> <p>7. Diseño del material de apoyo para la capacitación</p>				<p>4. Publicitar y promover tanto en la comunidad, como con las instituciones públicas y privadas Y otros aliados estratégicos, la participación en la actividad de consultorio de casos.</p> <p>5. Diseñar y elaborar el material de divulgación de leyes a favor de mujeres.</p>

**TABLA 6.3. ABSTRACCIÓN UMH**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
<b>INVISIBILIZACIÓN DE LA MUJER</b>	<b>INTERPRETACIÓN DECISORES / ABSTRACCIÓN DE LA UNIÓN MARITAL DE HECHO</b>	<p>1. Aplicar una perspectiva que permita preponderar el análisis de la explotación, uso y aprovechamiento directo de la tierra por las mujeres, sin partir del análisis del estatus legal y patrimonial respecto de su compañero permanente, para lograr el acceso y formalización de tierras. En caso de UMH, incluir en el expediente que los miembros de la relación marital participaron conjuntamente en la adquisición, explotación y ejercicio conjunto del aprovechamiento de la tierra.</p>	<p>1. Buscar que las actividades de las mujeres rurales sean visibilizadas y reconocidas en las decisiones de reconocimiento de titularidades.</p>	<p>Funcionarios Administrativos y judiciales que tengan como competencia, recibir, sustanciar y decidir procesos de acceso y formalización de tierras.</p>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a su entidad adscrita, la Agencia Nacional de Tierras; en cuanto a los foros y encuentros académicos, es de vital importancia coordinar la participación de la Rama Judicial</p>	<p>1. Apoyar la redacción de las circulares de interpretación, las estrategias de litigio, o por lo menos, de los insumos con las que se puedan generar. 2. Facilitar y apoyar la coordinación interinstitucional para el diseño y realización de los eventos señalados como actividades.</p>
		<p>2. Diseñar e implementar lineamientos y directrices para el adelantamiento de los procesos de dotación de tierras y de formalización, que propicien la perspectiva de género comentada.</p>	<p>2. Lograr que la imposibilidad o la dificultad de probar la existencia de la unión marital de hecho no suponga una demora injustificada del trámite o en el peor de los casos, justifique una negación al acceso o formalización del derecho sobre la tierra.</p>			
		<p>3. Redactar las circulares que señalen con precisión los lineamientos y directrices desarrollados.</p>				
		<p>4. Frente a los procesos judiciales, se debe diseñar una estrategia de litigio</p>				
<b>DIFICULTADES AL EJERCICIO DE LA PROPIEDAD</b>						

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
		<p>para que las demandas avancen en la presentación de esta interpretación.</p> <p>5. Realizar foros académicos con Instituciones, Jueces y litigantes, para retroalimentar la propuesta interpretativa e identificar los resultados de su aplicación.</p>				

**TABLA 6.4. INTERPRETACIÓN DECISORES/CONCILIACIÓN EN EQUIDAD**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
DIFICULTADES AL EJERCICIO DE PROPIEDAD	INTERPRETACIÓN DECISORES / CONCILIACIÓN EN EQUIDAD	1. Establecer un criterio de interpretación que evidencie que la conciliación en equidad es un instrumento válido para la acreditación de UMH y sociedades patrimoniales.	1. Erigir en manera definitiva, el acta conciliación en equidad, como prueba suficiente para acreditar la UMH y la sociedad patrimonial.	Funcionarios competentes en presentar, recibir, tramitar y decidir procesos de acceso y formalización de tierras, así como conciliadores en equidad.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a su entidad adscrita, la Agencia Nacional de Tierras; en cuanto a la capacitación y encuentros con conciliadores en equidad, es procedente coordinar la participación del Ministerio de Justicia.	1. Apoyar la redacción de las circulares de interpretación, estrategias de litigio, o por lo menos, de los insumos con las que se puedan generar. 2. Facilitar y apoyar la coordinación interinstitucional para el diseño y realización de los eventos señalados como actividades.
		2. circulares inter-administrativas que recojan el criterio de interpretación como vinculante para la entidad de que se trate.	2. Superar cuellos de botella originados en las interpretaciones preexistentes, restringidas y tendientes a imponer barreras sustanciales y probatorias sobre la UMH, que afectan a las mujeres.			
		3. Vincular a la estrategia de capacitación de Funcionarios este componente en específico.	3. Propiciar una visión y perspectiva garantista de los funcionarios frente a los derechos de las mujeres a la tierra, a partir de la relación directa que ostentan con ésta.			
DIFICULTADES NORMATIVAS		4. Elaborar una estrategia de capacitación de conciliadores en equidad en cuestiones de acceso a tierras de mujeres.				
		5. Diseñar una estrategia de litigio para que las demandas avancen en la presentación de esta interpretación.				

**TABLA 6.5. PROTOCOLO PRUEBAS**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
<b>INVISIBILIZACIÓN DE LA MUJER</b>	Protocolo de levantamiento de información social y familiar	1. Verificar que los instrumentos de recolección de información, usados en los procesos de acceso y formalización de tierras, permitan detallar la realidad social y familiar sobre la tierra.	1. Esclarecer con certeza las parejas que deben ser reconocidas como titulares de derechos y formalización sobre la tierra.	Funcionarios encargados de recibir las solicitudes pertinentes a los procesos de acceso y formalización de derechos sobre la tierra (sobre tierras baldías de la nación, así como los bienes fiscales y de los subsidios de tierras), así como quienes deben participar en la recolección de información en campo en las visitas preliminares e inspecciones oculares.	La Autoridad Nacional de Tierras como responsable del impulso de las políticas sobre acceso a la propiedad rural.	Apoyar la producción de insumos y propuestas para la elaboración de los lineamientos y herramientas probatorias.
		2. Diseñar e implementar unos lineamientos que permitan profundizar el estudio del contexto familiar y de las mujeres en el predio objeto de estudio, en el ejercicio probatorio del caso.	2. Brindar lineamientos para que los funcionarios cuenten con herramientas concretas, para identificar hechos que organizan la relación jurídica de la solicitante con el/los predio(s) solicitados, así como, las mujeres y otros miembros del sistema familiar, que deban ser titulares de derechos.			
		3. Vincular y apoyarse en profesionales de las ciencias sociales y trabajo comunitario, que permitan tener una mayor comprensión del universo a tratar.	3. Incremento en el número de mujeres que son reconocidas como legitimarias de los procesos de acceso y formalización de tierras		El programa de formalización de tierras, para la implementación de pruebas sociales en	Apoyar las actividades de socialización, capacitación y sensibilización que amerite la implementación del protocolo probatorio.

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
DESENCUENTROS INSTITUCIONALES Y COMUNITARIOS		4. Identificar e incluir en lineamientos, las herramientas y técnicas de recolección de información familiar y social, que resulten útiles, conducentes y pertinentes para identificar titulares de derechos sobre la tierra.	4. Lograr reducción de tiempos probatorios.		los procesos de pertenencia.	
		5. Reelaborar formatos de solicitud y de recolección de información, así como las demandas de pertenencia, conforme lineamientos probatorios sociales.	5. Disminuir la invisibilización de las mujeres en los procesos de acceso y formalización de tierras			Redacción o formulación de propuesta de formatos y técnicas de recolección de información social y familiar
		6. Diseñar una estrategia de litigio diferencial, en la cual se pongan de presente a los jueces, las herramientas probatorias que permiten identificar a mujeres titulares de derechos.				



**TABLA 6.6. PACTOS TERRITORIALES**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
<b>DESENCUENTROS INSTITUCIONALES Y COMUNITARIOS</b>	Pactos territoriales	1. Generar espacios de concertación de actores, esto es, comunidades donde existe una necesidad de acceso y formalización de tierras, con presencia de mujeres y organizaciones que las agrupen y las instituciones involucradas.	1. Crear redes entre comunidad e instituciones y la articulación entre actores locales y e impacto que esto provoca en el desarrollo local.	Se deben involucrar múltiples actores, tanto del gobierno central en distintos temas (desarrollo rural, registro, catastro, familia) como de los órganos territoriales, así como las comunidades locales y los agentes privados como abogados, notarios y conciliadores.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Justicia y del Derecho con sus entidades adscritas en coordinación con las Entidades Territoriales	1. Apoyar la generación de los escenarios de encuentro entre instituciones, organizaciones de mujeres y comunidad en general.
		2. Intercambio de experiencias, diálogo, consenso y negociación.	2. Establecer en la agenda comunitaria - institucional, las cuestiones de género como prioritarias.			2. Servir de interlocutor entre actores intervinientes en los procesos de tierras.
		3. Elaboración de estrategias de desarrollo local del territorio, con perspectiva de género.	3. Lograr acuerdos sobre las prioridades de desarrollo local integral, donde se incluya en manera preponderante el acceso y formalización de tierras a las mujeres.			3. Gestionar y facilitar la concreción de una agenda para los espacios de concertación.
		4. Pacto (Formalización del proceso), que contenga: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La definición del pacto social territorial y de sus objetivos, con miras a la provisión de tierras para la comunidad, especialmente a mujeres.</li> <li>• La estrategia y el plan de acción con recursos necesarios y compromisos de cada una de las partes, que favorezca el acceso a tierras, especialmente a las mujeres.</li> <li>• La estructura encargada</li> </ul>	3. Adoptar compromisos para que el desarrollo de la política concertada de tierras, llegue a concretizarse en el territorio, con perspectiva de			4. Apoyar las labores de logística que permitan llevar a cabo los encuentros y reuniones necesarias para

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
		<p>de la gestión del pacto y el personal a disposición.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los actores que favorecen la implementación del pacto y sus responsabilidades generales (mapa de actores).</li> <li>• Los compromisos adoptados.</li> </ul>	<p>género, de manera que se incluyan medidas afirmativas a favor de las mujeres.</p>			<p>llegar a los pactos.</p>
		<p>5. Estructura de seguimiento. Y evaluación de los resultados (comité ejecutivo, equipo de coordinación y equipo técnico), que garantice que su dirección o coordinación esté a cargo de las mujeres.</p>				<p>5. Apoyar las labores de seguimiento de reuniones y acuerdos.</p>

**TABLA 6.7. JUSTICIA AGRARIA**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
DESENCUENTROS INSTITUCIONALES Y COMUNITARIOS	JUSTICIA AGRARIA	1. Elaborar un diagnóstico de los principales conflictos y barreras de tenencia, uso y protección de los derechos de propiedad de la tierra. En ese diagnóstico se deberá precisar y diferenciar aquellos que afectan a las mujeres.	1. Lograr la articulación y coherencia de las instituciones con la realidad rural de las mujeres, a través de órganos de justicia especializados en los conflictos que obstaculizan, tenencia, uso y protección de los derechos de propiedad de la tierra.	En general, la población rural con interés en el acceso y formalización de la propiedad sobre la tierra; Funcionarios Administrativos y judiciales que tengan como competencia, recibir, sustanciar y decidir procesos de acceso y formalización de tierras.	Presidencia de la República, Alta Consejería del Post-conflicto, Ministerio de Justicia y del Derecho, y Congreso de la República.	Se ha evidenciado conforme a lo dispuesto en el acuerdo 1,8 del proceso de paz de la Habana, que el gobierno debe implementar mecanismos de resolución de conflictos de tenencia, uso y protección de los derechos de propiedad de la tierra. De esa forma se desde el Ministerio de Justicia y la Alta Consejería para el Post-conflicto se ha venido liderando las discusiones frente a esta justicia. Por lo tanto, estimamos que el programa está llamado a apoyar el seguimiento a lo que establezcan esas
		2. Propuesta de Diseño Institucional de un esquema judicial facultado para abordar y resolver esos conflictos y barreras de acceso y formalización de la tierra. En el caso de las mujeres, los asuntos de uniones maritales de hecho y demás afectaciones específicas.	2. Abrir una ventana de oportunidad para la construcción participativa desde los territorios de un verdadero estatuto de tierras que promueva el consenso y definición de mecanismos para la solución pacífica de los conflictos en torno a la tenencia, uso y propiedad de la tierra de las mujeres, incluyendo aquellos que puedan surgir con ocasión de la UMH.			
		3. Diseñar una estrategia de validación, socialización, construcción participativa de las normas reglamentarias de la justicia agraria, en donde las organizaciones de las				

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
		<p>mujeres tengan una participación primordial.</p> <p>4. Ajustar un plan de divulgación y capacitación a nivel comunitario e institucional, que facilite la implementación de ese sistema judicial.</p> <p>5. Establecer un cronograma de implementación gradual y focalizada de la Justicia Agraria, en la que se prioricen zonas con presencia mayoritaria de mujeres peticionarias</p> <p>6. Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de implementación de la justicia agraria, en donde se garantice la participación de comunidad y mujeres especialmente</p>	<p>3. Facilitar el acceso a la justicia agraria, en especial para las mujeres rurales.</p> <p>4. Construir un organismo judicial, que otorgue seguridad jurídica y protección especial a las mujeres y sus tierras.</p>			<p>instancias, velando que se haga una inclusión efectiva del enfoque de género, así como facilitar la participación de la comunidad y las organizaciones de mujeres en los espacios que correspondan.</p>

**TABLA 6.8. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ININTEROPERABILIDAD DE BASES DE DATOS**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
<p style="text-align: center;"><b>DESENCUENTROS INSTITUCIONALES</b></p>	<p>Articulación interinstitucional y interoperabilidad de bases de datos.</p>	<p>1. Adopción de sistemas de información relacionadas con los derechos de propiedad y beneficiarios de los programas de ordenamiento social de la propiedad, en condiciones tales que sea posible con sistemas de otras entidades.</p>	<p>1. Operar las intervenciones estatales relacionadas con los derechos de propiedad y acceso a tierras por oferta antes que por demanda.</p>	<p>Población rural, mujeres rurales y sujetos de reforma agraria.</p>	<p>Agencia Nacional de Tierras en coordinación con las demás entidades del sector de agricultura. La ejecución de los programas incluyendo el enfoque de género, debe ser supervisadas por la Dirección de Mujer Rural del MADR.</p>	<p>Ampliar o adicionar iniciativas como el nodo de tierras, para que se incluyan en ellas las variables necesarias para el adelantamiento de programas de dotación de tierras y otros relacionados con el ordenamiento social de la propiedad. La implementación de los sistemas de información debe asegurarse que ofrezca información sobre el acceso a la propiedad por parte de las mujeres, y sus dificultades,, de modo que puedan realizarse recomendaciones de ajuste de políticas públicas para superarlas.</p>
		<p>2. Modificación de los esquemas de demanda con los que se adelantan los procesos de dotación de tierras y los procesos agrarios, a un modelo de oferta por zonas delimitadas para su priorización.</p>	<p>2. Contar con instrumentos de información que permitan tomar decisiones más apegadas a la realidad, y para la formulación de las políticas públicas de los derechos de propiedad y acceso, incluyendo las de enfoque de género y visibilización de los roles femeninos.</p>			
		<p>3. Articulación de oferta institucional a través de planes de ordenamiento territorial que prevean las condiciones de operación de cada entidad con competencias para la resolución de los</p>	<p>3. Contar con información suficiente de los postulantes a programas de ordenamiento social de la propiedad, de tal modo que puedan establecerse sus</p>			

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
		problemas asociadas a las zonas delimitadas.	relaciones familiares y proteger los derechos de las mujeres a través de su visibilización en los instrumentos de adjudicación.			
		4. Progresivamente asegurar la transparencia de la información de tierras y beneficiarios.	4. Ejecutar integralmente las políticas de ordenamiento social de la propiedad incluidos los componentes dirigidos a corregir los fenómenos de inequidad en la distribución de la propiedad especialmente la relacionada con mujeres.			

**TABLA 6.9. MODIFICACIONES NORMATIVA**

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
Invisibilización del rol femenino	RECONOCIMIENTO DE TRABAJO FEMENINO/MODIFICACIÓN PROCESOS ACCESO A TIERRAS y Ley 1561 de 2012	Análisis de los problemas que limitan el acceso a la propiedad por parte de las mujeres.	Reconocimiento de las actividades de economía del cuidado como hechos constitutivos de las figuras de ocupación y/o posesión para el cumplimiento de los requisitos de programas de acceso a tierras.	Mujeres rurales que adelantan actividades de aprovechamiento de predios o mantiene relaciones con hombres que ejercen posesiones u ocupaciones de bienes baldíos.	Congreso por iniciativa del Gobierno Nacional a través de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas.	Reuniones con actores institucionales con competencias para la formulación e implementación de políticas de ordenamiento social de la propiedad a fin de socializar con ellos los problemas identificados y las soluciones propuestas.
Dificultades normativas		Diseño de políticas públicas que permitan corregir los fenómenos patriarcales de apropiación de la tierra. Tentativamente para ello se ponen a disposición los textos de modificaciones normativas que se redactaron, para reconocimiento de trabajo femenino como fuente de propiedad, modificación de programas de acceso a tierras para otorgar prerrogativas a mujeres solicitantes, y ajuste de la Ley 1561 de 2012.	Modificación de los programas de acceso a tierras que no solo faciliten las condiciones de sus titulación, sino enderezadas también a modificar las condiciones de apropiación de las tierras baldías.			Seguimiento a la formulación de políticas y su implementación, a fin de realizar recomendaciones que permitan corregir las limitaciones y dificultades de acceso a la propiedad por parte de las mujeres.

TIPOLOGÍA	SOLUCIÓN	ACTIVIDADES	OBJETIVOS	POBLACIÓN OBJETO	EJECUTOR	PARTICIPACIÓN PTDR USAID
		Presentar proyecto de Ley que modifica la actual Ley 160 de 1994 y la 1561 de 2012. Conforme a las bases del Plan Nacional de Desarrollo dentro de las políticas de ordenamiento social de la propiedad se proyecta reemplazar en su integridad la Ley 160 de 1994, dicha coyuntura puede ser aprovechada para la incorporación de las modificaciones propuestas.	<p>Modificación del requisito de acreditación de la sociedad entre compañeros permanentes para en su lugar limitarse a exigir la UMH que tiene libertad probatoria para se acreditación.</p> <p>Propiciar mejores condiciones de acceso a la propiedad por parte de las mujeres.</p>			



# ANNEX A. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. III Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada. Módulo de Activos- Sección Tierras.. Bogotá, Octubre 29 de 2012
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona . Comunicado de prensa del 30 de noviembre de 2015, Tomado de <http://190.24.134.101/corte/>
- CUELLO, A. (1990). Análisis Jurisprudencial de la Unión Marital de Hecho. Tesis para optar al título de abogado .
- DE SOTO, H. (2009). El derecho a la propiedad es un derecho humano. Mexico: Auroch.
- DEJUSTICIA. (2013). Restitución de tierras y enfoque de género.
- LARROTA, G. A., & Rocha, N. F. (2011). Estudio jurisprudencial y legal de lo patrimonial en la unión marital de hecho en Colombia, a partir del nacimiento de la constitución de 1991 . Bogotá.
- PÉREZ, Edelmira. Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia. ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, en la mesa de trabajo sobre Mujeres Rurales y Organización. Salta, Argentina. 24-26 de julio de 2003.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- .Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural Razones para la Esperanza.. Bogotá, Colombia 2011.
- URT. (2013). Programa Especial de Acceso de Mujeres y Niñas al Trámite Administrativo de Restitución de Tierras Despojadas.
- USAID, FEDESARROLLO,2015. BARRERAS DE ACCESO DE LA MUJER RURAL A CRÉDITO, PROGRAMAS ASOCIATIVOS Y A LA FORMALIZACIÓN DE LA TIERRA EN EL NORTE DEL CAUCA Y EL SUR DEL TOLIMA.
- USAID. (2015). Barreras de acceso de la mujer rural a credito, programas asociativos y a la formalización de la tierra en el norte del Cauca y el Sur del Tolima. Bogotá: USAID.
- VIRGILÍ, Pino Dalia. “Reflexiones teórico-metodológicas sobre sensibilización y capacitación en género. Apuntes de una propuesta para su implementación en contextos grupales” en La Ventana número 40 de 2014.
- WILLINER, Alicia, CEPAL, 2012 MINISTERIO de Justicia y del Derecho. Implementación de la Conciliación en Equidad. Martha Santamaría-Jahn Karla Orjuela.

# ANNEX B. SENTENCIAS CONSULTADAS

Corte Constitucional. Magistrado Ponente: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ C-014 de 1998.

Corte Constitucional. Magistrado Ponente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Sentencia C-985 de 2005

Corte Constitucional. Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL. Sentencia C-075 de 2007.

Corte Constitucional. Magistrado Ponente JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Sentencia C-1035 de 2008

Corte Constitucional Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Sentencia C-577 de 2011.

Corte Suprema de Justicia Sala Civil. Magistrado Ponente: Fernando Giraldo Gutiérrez, Sentencia 1163 del 5 de agosto de 2013.

Corte Constitucional. Magistrado Ponente ALBERTO ROJAS RÍOS Sentencia C-700 de 2013

Corte Constitucional. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Sentencia C-278 de 2014.

Corte Constitucional. Magistrada Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Sentencia C-257 de 2015.

Corte Suprema de Justicia Sala Civil. Magistrado Ponente: Fernando Giraldo Gutiérrez. Sentencia SC-4499 feb. 24 de 2015,

Corte Suprema de Justicia Sala Casación Civil Magistrado Ponente FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ Sentencia SC 4499 de 2015

**United States Agency for International Development**

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, DC 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

**[www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)**