



AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO – ART

MARCO NORMATIVO Y METODOLÓGICO

BIENES DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LOS PDET

BOGOTÁ D.C., 2021

Juan Carlos Zambrano Arciniegas

Director General

Agencia de Renovación del Territorio

Oficina Jurídica

David Jesús Morales Pérez

Jefe Oficina Jurídica

Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos

José Alejandro Bayona Chaparro

Director de Estructuración y Ejecución de Proyectos

Subdirección de Infraestructura y Hábitat

Elkin Rodrigo Cantor Martínez

Subdirector de Infraestructura y Hábitat

Subdirección de Desarrollo Económico

Luis Gabriel Guzmán Castro

Subdirector de Desarrollo Económico

Subdirección de Reconciliación y Desarrollo Social

Raúl Eduardo García Becerra

Subdirector de Reconciliación y Desarrollo Social

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Sostenible

Carlos Hernando Álvarez Martínez

Subdirector de Ordenamiento y Desarrollo Sostenible

Elaboró:

Profesionales

Oficina Jurídica

Subdirección de Desarrollo Económico

TABLA DE CONTENIDO

Contenido

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO – ART	1
1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES	12
3. ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS A PARTICULARES POR PARTE DE LA ART.	13
4. CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS PDET EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 355 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	15
5. INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA QUE IMPLIQUE CONSTRUCCION DE CENTROS DE ACOPIO, CENTRALES DE BENEFICIO Y SECADO, ENTRE OTROS.	18
6. DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA.	24
7. ZONAS FRANCA -INFRAESTRUCTURA DE ACCESO COMUN.	25
8. Alcance de Proyectos de la ART	27

GLOSARIO

Bienes de Uso Público. Son aquellos bienes propiedad de la Nación, cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio y tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la Constitución Política¹).

Los bienes de uso público son aquellos inmuebles que, siendo de dominio de la Nación, una entidad territorial o de particulares, están destinados al uso de los habitantes. Para efectos catastrales se incluyen las calles, vías, plazas, parques públicos, zonas verdes, zonas duras, playas, entre otros.

Bienes Fiscales o Patrimoniales. Los bienes fiscales son aquellos que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y por regla general están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales. Sobre estos bienes el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de un bien de propiedad particular y su régimen es similar al de la propiedad privada, siendo en todo caso imprescriptibles.

Bien Público Rural. Son bienes y servicios provistos por el Estado necesarios para el desarrollo social y productivo del campo, tales como educación, salud, agua potable, saneamiento básico, electrificación, vías, comunicaciones, asistencia técnica, infraestructura física para el desarrollo rural, la adecuación de tierras, orientados al fortalecimiento para la integralidad de las cadenas productivas vinculadas a las líneas prioritizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como facilidades de orden material que posibilitan o favorecen la realización de actividades productivas propias del desarrollo rural.

Características Generales de los Bienes de Uso Público. Son bienes de dominio público que se caracterizan por su afectación a una finalidad pública, porque su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general (artículo 1 de la Constitución Política). El titular del derecho de dominio es la Nación y, en general, las entidades estatales correspondientes ejercen facultades especiales de administración, protección, control y de policía. Se encuentran determinados por la Constitución o por la Ley (artículo 63 de la Constitución Política). Están sujetos a un régimen jurídico por virtud del cual gozan de privilegios tales como la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, que los colocan por fuera del comercio.

Control Social. Derecho y deber que tienen todos los ciudadanos, individual o colectivamente, a vigilar y fiscalizar la gestión pública con el fin de acompañar el cumplimiento de los fines del Estado.

¹ El artículo 63 de la Constitución Política señala: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”



Desarrollo Sostenible. “[E]l modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias”. Esto implica que, para la satisfacción de las necesidades actuales, debe efectuarse un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia ambiental en el modelo de desarrollo. Especial énfasis se ha puesto en la necesidad de garantizar las necesidades esenciales de los sectores menos favorecidos de la población; acento que, conforme lo ha establecido esta Corporación, “se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza²”.

Infraestructura Productiva. Conjunto de bienes, obras, estructuras y facilidades de orden físico y material, que permiten optimizar los procesos de producción agropecuaria, abastecimiento, acopio, transformación, transporte, comercialización, y que en general fomentan el desarrollo productivo y social en forma sostenible. Es el conjunto de medios o instalaciones que se consideran básicos para el desarrollo de un proceso productivo, cualquiera que sea su tamaño. Este tipo de infraestructuras van desde las que se orientan al uso adecuado de recurso hídrico y la adecuación de tierras, hasta infraestructura para el almacenamiento, procesamiento, la transformación, comercialización, logística y distribución de los productos o prestación de un servicio proveniente de las actividades rurales agropecuarias y no agropecuarias de las comunidades rurales en determinada zona.

Enfoque Diferencial. Es una forma de analizar, actuar, valorar y garantizar el desarrollo de una población o comunidad, basada en sus características diferenciales desde una perspectiva de equidad y diversidad. Tiene como finalidad brindar una respuesta acorde con las necesidades de la población, adecuar la política pública a las características particulares de la misma, y generar las acciones tendientes a garantizar el ejercicio de sus derechos.

Enfoque Diferencial Étnico. Es aquel enfoque que identifica y actúa sobre las necesidades diferenciales de atención y protección que deben tener las políticas públicas y el accionar estatal en su conjunto para la protección de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos que habitan en nuestro país.

Entidad Territorial. Entidades del orden departamental, municipal y distrital, así como los territorios indígenas conforme al artículo 286 de la Constitución Política.

Obras de Infraestructura. Construcciones, adecuaciones, habilitaciones, mejoramientos y en general las obras físicas previstas para el uso, desarrollo y bienestar de una comunidad, zona, región y/o territorio.

Organización Comunitaria. Son entendidas como formas de asociación y de autogestión comunitaria, que buscan resolver problemas que afectan a la comunidad y desarrollar iniciativas de interés para sus miembros. Esto exige la participación y articulación de actores

² Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2017.

organizados entre los cuales deben existir lazos de ayuda mutua, confianza, reciprocidad y cooperación. Se pueden considerar como organizaciones comunitarias las juntas de acción comunal, asociaciones de productores, cooperativas, etc.

Organización Productiva. Las organizaciones productivas son aquellas organizaciones económicas en donde se combinan diferentes factores de la producción para la obtención de bienes o servicios, con el fin de satisfacer necesidades y obtener beneficios o utilidades económicas.

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR). Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos encaminados a la administración de tierras de la Nación y del Estado, a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico convergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural.

PATR. Son los Planes de Acción para la Transformación Regional y de conformidad con el Decreto Ley 893 de 2017 se usan como instrumento que materializa la planeación a diez (10) años, y en donde se definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral. Los PATR de los PDET se construyen en articulación con otros insumos de diagnóstico, planes, agendas e iniciativas.

PDET. Abreviación dada a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final de Paz), en articulación con los planes territoriales en los municipios priorizados; que buscan que la RRI planteada en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz, lleguen de forma prioritaria a los territorios más afectados por la violencia, con mayores índices de pobreza, presencias económicas ilícitas y debilidad institucional.

Proyectos Integradores. Aquellos proyectos que contemplan la intervención e inversión articulada, planeada y focalizada geográficamente, para fomentar el desarrollo económico territorial, a través de la implementación de proyectos con enfoque de cadena de valor en procesos productivos, ambientales y forestales, de reactivación económica, ordenamiento social de la propiedad, reconciliación y desarrollo social e infraestructura y conectividad vial, contemplando la posibilidad de acceso a tierras, bienes y servicios públicos, infraestructura, educación, salud, seguridad alimentaria, contribuyendo al cierre de brechas de forma sostenible; además de esto, permiten vincular varios pilares, si bien es cierto el eje principal es la reactivación económica, también cabe la posibilidad de que el proyecto integrador contemple ejes principales en los diferentes pilares que conforman los PDET, esto dependerá de la prioridad y dinámica de cada territorio, además de lo soportado en cada ficha de proyecto.

Reconversión Productiva Agropecuaria. Cambio o transformación de una actividad agropecuaria hacia una producción en condiciones diferentes a las actualmente implementadas, adelantada con el fin de generar mejores resultados en términos de eficiencia, competitividad y sostenibilidad mediante la utilización de sistemas tecnológicos innovadores.

Riesgo. Combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y se deriven de éste consecuencias negativas.

Seguridad Alimentaria. Se entiende como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

Servicios. Actividades económicas que permiten aumentar el bienestar de los consumidores a través de los servicios, es decir, mediante la producción de bienes inmateriales.

Zona Rural. Se entiende como el espacio comprendido entre el límite de la cabecera municipal o perímetro urbano y el límite municipal, el cual es determinado por el municipio respectivo y certificado por la autoridad competente, conforme a lo establecido en la normatividad vigente.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 2 de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

El artículo 64 de la Constitución Política establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

El artículo 65 de la Constitución señala que “(...) la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

El artículo 102 de la Constitución Política establece que forman parte del Estado Colombiano: “El territorio, y los bienes públicos que de él forman parte, los cuales pertenecen a la Nación”, que, para los efectos de generar mejores condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país, se entenderán como aquellas infraestructuras que en el marco de un enfoque territorial se implementen en los territorios del país.

Por otra parte, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son instrumentos de planificación territorial, a partir de los cuales se adelantó la elaboración de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que surgen como el producto de los ejercicios de diálogo con comunidades y actores del territorio y respaldan las iniciativas pactadas en el territorio, las cuales se armonizan con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes Municipales Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes Nacionales Sectoriales (PNS).

Vale la pena mencionar que los pilares son los ejes temáticos que orientaron la formulación de los PATR y alrededor de los cuales se concentran los procesos de planeación participativa de los PDET; por tanto, los pilares representan temas centrales para lograr la

superación de la pobreza rural y mejorar la calidad de vida de las y los colombianos. Estos temas se definieron a partir de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz.

Por ello, los PDET son una apuesta del Acuerdo Final de Paz orientada a eliminar las condiciones que facilitan la perpetuación de la violencia en las zonas más golpeadas por la misma; tienen como objetivo lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se aseguren dentro de ocho (8) pilares que más adelante se detallan.

En este sentido, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando acciones que le permitan dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el marco del Acuerdo Final de Paz. En línea con lo establecido en la Ley 1955 de 2019 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, se creó la Hoja de Ruta Única como una herramienta de articulación para garantizar la acción del Estado en los 170 municipios que componen las 16 Subregiones PDET definidas en el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, cuya coordinación corresponde a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), o quien haga sus veces, con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Vale la pena mencionar, que el Gobierno Nacional a través del Decreto Ley 893 de 2017, creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI).

Para cumplir con los objetivos de los PDET, la ART segregó en 8 pilares las temáticas a desarrollar, los cuales son:

PILARES	
Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	Es el conjunto de procesos, reglas y acciones para organizar las dinámicas alrededor de la propiedad de la tierra. Busca su distribución equitativa y protección jurídica, a partir de la promoción del acceso equitativo, su formalización, restitución y la administración de los predios rurales. Adicionalmente integra orientaciones del plan de zonificación ambiental frente a la zonificación del territorio para armonizar el uso del suelo con la protección de áreas de especial interés ambiental, control y estabilización de la frontera agrícola y definir condiciones desde el ordenamiento ambiental para la puesta en marcha de iniciativas productivas que promuevan el desarrollo sostenible de las comunidades rurales.
Pilar 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras	Comprende la infraestructura física básica (transporte, conexión de energía, gas y de conectividad, comunitaria, de recreación y deporte).



PILARES	
Pilar 3. Salud Rural	Integra el conjunto de acciones para que las y los pobladores del campo tengan un estado completo de bienestar físico, mental y social, así como, el mejoramiento o construcción de la Infraestructura de salud.
Pilar 4. Educación Rural y Primera Infancia	Se refiere a las acciones para atender integralmente a la primera infancia; garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación. Además del mejoramiento o construcción de la infraestructura educativa física que permita el ingreso equitativo de la educación a la población rural. Erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, y promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo.
Pilar 5. Vivienda Rural, Agua Potable Y Saneamiento Básico Rural	Corresponde a las acciones para garantizar el derecho a la vida digna, mediante el mejoramiento o construcción de la infraestructura de la vivienda rural, la infraestructura de cosecha y manejo de agua potable y el desarrollo de soluciones sostenibles para garantizar el saneamiento básico.
Pilar 6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	Se refiere a los procesos para establecer y/o restablecer las condiciones territoriales que permitan el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera sostenible. Contempla la infraestructura productiva agropecuaria y no agropecuaria (de acopio, producción, transformación, comercialización, riego, drenaje y turismo sostenible). Busca crear los medios productivos y la tecnología, para que la economía agrícola sea rentable y sostenible, dado que la infraestructura productiva va directamente ligada a procesos de producción, transformación y comercialización de reactivación económica y de procesos productivos.
Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	Son las acciones que garantizan el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada; la erradicación del hambre y el fomento de la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente, seguridad alimentaria, entre otros.
Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	Se trata del conjunto de medidas y acciones para garantizar la no repetición del conflicto armado y la erradicación de la violencia como medio para tramitar los conflictos. Esto incluye implementar medidas para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Dichas iniciativas se encuentran plasmadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en las 16 Subregiones PDET priorizadas, que incluyen todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades.

De otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, tiene como objeto fundamental sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene la particularidad de haberse construido desde las regiones, lo anterior con la finalidad que los programas y proyectos que se implementen en el marco del mismo se encuentren dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los colombianos y promover el desarrollo económico y social del territorio.

Uno de los principios rectores del PND es la promoción de la legalidad y el emprendimiento con equidad, siendo este fundamental para el propósito de generar un mayor crecimiento económico y social a través del fomento de actividades de inclusión productiva acompañadas de acciones complementarias, entre las que se pueden mencionar mejoramiento de infraestructura productiva y de transitabilidad, la optimización de las cadenas de producción, transformación y comercialización enmarcadas en la sostenibilidad, seguridad alimentaria, fortalecimiento de las capacidades de las comunidades de productores, emprendedores y de sus formas organizativas.

El Gobierno Nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, diseñó y puso en marcha la Política de Estabilización “*Paz con Legalidad*”, por medio de la cual se busca avanzar en la transformación de los territorios más golpeados por la violencia; con una visión de largo plazo focalizada en los derechos de las víctimas y en apoyar a quienes se mantengan apegados a la legalidad.

En este contexto, la ART lidera la implementación de la Hoja de Ruta Única para la implementación de la Política de Estabilización, en atención a su rol de agenciar la implementación de las iniciativas plasmadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en el marco de los PDET.

2. ANTECEDENTES

En virtud del Decreto 2366 de 2015, modificado por el Decreto 1223 de 2020, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) fue creada como una agencia estatal de naturaleza especial del Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que tiene por objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por la violencia priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

Sobre el particular, la ART pretende establecer una ruta metodológica que permita establecer los criterios y procedimiento mínimo a definir en el marco de las actividades relacionadas con infraestructura productiva, que tenga como característica la facilidad de acceso común para el desarrollo de actividades productivas para el desarrollo territorial.

En efecto, la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales posibilita el mejoramiento sostenido de la competitividad del sector agropecuario y sus productores, permitiendo mayor eficiencia de los sistemas productivos y asegurando que las actividades agropecuarias sean en efecto un motor de crecimiento económico y una fuente de riqueza para los productores agropecuarios.

En este sentido, se requieren acciones orientadas a brindar servicios de apoyo integral que correspondan a las necesidades de los productores y las condiciones de los mercados, garantizar el uso eficiente del suelo y de los recursos hídricos, optimizar las condiciones de comercialización y logística para la producción agropecuaria en las regiones, mejorar la gestión de riesgos de mercado y climáticos, incrementar la oferta de recursos financieros para el sector y lograr el aprovechamiento comercial para la agricultura.



Al respecto, los bienes públicos comprenden los diversos programas relacionados con el desarrollo de infraestructura social y productiva que contribuyan a la creación de condiciones para el desarrollo rural integral del territorio e integra los servicios provistos por el Estado necesarios para el desarrollo social y productivo territorial.

Por su parte, el Documento CONPES 3866 del 8 de agosto de 2016, “*Política Nacional de Desarrollo Productivo*”³, estableció la Política de Desarrollo Productivo (PDP), como la principal determinante del crecimiento económico en el largo plazo, para promover aumentos sostenidos en la productividad y se cuenta con instrumentos como “(...) i) *provisión de bienes públicos transversales (v.g. instrumentos que buscan reducir el costo-país), ii) provisión de bienes públicos en sectores específicos (v.g. mejoras al control fitosanitario en el sector de frutas y verduras), iii) intervenciones de mercado transversales (v.g. otorgamiento de subsidios a la inversión en equipos) y iv) intervenciones de mercado sectoriales (v.g. instrumentos que impulsan, protegen o subsidian actores específicos en sectores particulares)*”.

Vale la pena mencionar que la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2017, precisó que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas, así: “(i) *la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones*”.

3. ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS A PARTICULARES POR PARTE DE LA ART

Por consiguiente, uno de los escenarios para generar desarrollo rural impactando de manera directa los territorios, es fomentar el acceso de bienes públicos que permitan a los productores rurales contar con infraestructura productiva, dotada de elementos de ciencia y tecnología para la innovación rural, bienes que mejoren las condiciones de producción, de acopio, preparación, transformación de las materias primas dando un valor agregado a la producción, así como bienes que faciliten la comercialización de los productos, entre otros.

La dinámica económica en la ruralidad se fundamenta principalmente en las actividades agropecuarias y su desarrollo se refleja en dos sentidos, provisión de alimentos (seguridad alimentaria) y generación de empleo, siempre y cuando cuenten con las condiciones adecuadas. No obstante, el desarrollo rural comprende diferentes acciones que incluyen, además de acciones de fomento y fortalecimiento del desarrollo productivo en términos de actividades agropecuarias, otras relacionadas con la promoción y fortalecimiento de actividades no agropecuarias, la inversión en bienes y servicios públicos, infraestructura

³ Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Política Nacional de Desarrollo Productivo, CONPES No. 3866, Bogotá D.C., 8 de agosto de 2016.

social y comunitaria de reconciliación, paz y convivencia, entre otros, que permiten un desarrollo integral de los territorios y la participación ciudadana.

Las acciones antes mencionadas, estarán acompañadas de la búsqueda en la consolidación del ordenamiento social de la propiedad, ligada entre otras, a los derechos de uso y propiedad rural, y las diversas relaciones existentes entre las personas y la tierra. Estas acciones se regirán bajo los fundamentos del desarrollo sostenible, que pretende, entre otras, corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, así como proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos.

Debe resaltarse que los efectos de estas inversiones tienden a mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales y generar nuevas y mejores actividades económicas, y en consecuencia que este es un poderoso instrumento para igualar oportunidades territoriales, porque esta inversión permite la valorización de los activos de los territorios, reduce los costos de transporte, contribuye a un aumento de la producción y productividad y mejora el ingreso de las familias.

Lo anterior, por cuanto los bienes públicos impactan en el crecimiento y desarrollo, mejorando la productividad de la economía, disminuyendo los costos de producción, ayudando a diversificar la estructura productiva, y generando empleo a través de la demanda de los bienes y servicios utilizados en su provisión.

Para la financiación de proyectos relacionados con bienes públicos para el desarrollo rural, se requiere de una metodología que contemple componentes claves para este tipo de estructuración, y el Estado cuenta actualmente con la herramienta informática denominada Metodología General Ajustada (MGA) establecida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para la presentación y evaluación de este tipo de proyectos, la cual se encuentra disponible junto con los instructivos en el portal web del DNP .

En relación con la entrega de bienes a favor de los beneficiarios (particulares) en el marco de la ejecución de proyectos por parte de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), no constituye vulneración de la prohibición establecida en el artículo 355 de la Constitución Política, que señala, en cuanto a las donaciones, auxilios, subsidios o apoyos económicos lo siguiente:

“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

La anterior consideración guarda su fundamento en lo establecido por la Corte Constitucional en su Sentencia C-324 de 2009, en relación con el hecho que la prohibición



del artículo 355 de la Constitución, debe aplicarse bajo el entendido que es “(...) *necesario distinguir el campo de la prohibición de otorgar auxilios y donaciones, propia de la esfera presupuestal, del concierto de acciones propias del Estado social de derecho imputables al cumplimiento de deberes y principios constitucionales que necesariamente implican gasto público, o articularse en bienes o servicios, a veces entregados gratuitamente, sin que por ello se ingrese en el campo de la anotada prohibición*”.

Así mismo, en cuanto a la asignación de recursos o bienes públicos a favor de particulares, es preciso señalar que existen algunos criterios definidos por el órgano de cierre constitucional que permiten “*destinar recursos a particulares*” sin violar la prohibición consagrada en el artículo 355 de la Constitución Política, entre estos tenemos los siguientes, señalados por la Corte Constitucional así:

“(...) el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución, y para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales:

En primer lugar, debe respetar el principio de legalidad del gasto; en segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión, y tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice; por último, debe respetar el principio de igualdad⁴”. (Subrayado fuera del texto)

4. CARACTERÍSTICAS DE LOS PDET EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 355 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Así las cosas, se entiende que la ejecución de los PDET de competencia de la ART, no constituyen vulneración a la prohibición establecida en el artículo 355 de la Constitución Política, por cuanto:

4.1. SE CUMPLE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Los PDET fueron creados por la Ley (Decreto Ley 893 de 2017), determinando de manera concreta la finalidad de los mismos, su cobertura geográfica, condiciones de construcción, implementación y seguimiento, entre otros aspectos. Por lo tanto, existe una Ley que faculta al Gobierno nacional a invertir recursos públicos en favor de los particulares, en este caso, la población rural ubicada en las zonas afectadas por la violencia y priorizadas en el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, esto es, en 170 municipios, 19 departamentos y 16 subregiones del país.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 2009.

4.2. LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS A TRAVÉS DE LOS PDET ESTÁ INCLUIDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En efecto, los PDET y su finalidad se encuentran enmarcados tanto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*” como en la Ley 1955 de 2019 por medio de la cual se aprueba dicho PND.

4.3. LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS REPRESENTAN BENEFICIO SOCIAL Y CUMPLEN CON EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Tendiente a fomentar la transformación de las realidades de los territorios, dinamizar el desarrollo y la productividad, lo cual se enmarca dentro de postulados y lineamientos supra nacionales, de carácter global, que se denominan los “*Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*”, también conocidos como Objetivos Mundiales, que son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Dichos objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades; conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países de conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general⁵.

En el marco de la estrategia de su implementación en Colombia, se encuentran detallados en el documento de política pública CONPES 3918 de 2018 “*Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*”.

Para el caso de los PDET, estos se enmarcan dentro de varios ODS, por ejemplo:

- *Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 2: CERO HAMBRE.*
- *Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.*
- *Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 10: REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES.*

4.4. SE GARANTIZA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO

El artículo 9 del Decreto Ley 893 de 2017 establece que para la financiación de los PDET se contará con los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de

⁵ PNUD, Colombia. “Apoyo del PNUD para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 2016.

Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, así como con los recursos de cooperación internacional que se puedan formalizar a través de convenios para la implementación de estos programas.

4.5. SE CUMPLE CON EL REQUISITO DE DAR CUMPLIMIENTO A UN MANDATO CONSTITUCIONAL QUE PERMITA SOPORTAR LA ENTREGA DE LOS RECURSOS A PARTICULARES

Por cuanto las subvenciones (auxilio, subsidio o donación) tienen como finalidad el reporte de un beneficio social, las cuales están legitimadas por sí mismas dentro de un Estado Social de Derecho, destacándose que: *“(...) su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica”*, situación que, como lo ha mencionado la Corte Constitucional, lleva implícita una contraprestación social, lo cual aplica a los bienes y servicios entregados por la ART a las comunidades, beneficiarios y participantes de la implementación de los planes, programas y proyectos en el marco de los PDET.

Adicionalmente, debe resaltarse que, para el caso concreto y bajo la interpretación armónica de las normas constitucionales, el artículo 64 de la Constitución Política establece el deber del Estado de *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.

En torno a ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado las tres dimensiones que protege el derecho al acceso a la tierra, entre estos, estableció: (i.) *“garantía de seguridad jurídica”*, (ii.) *“acceso a la propiedad de la tierra”* y frente al asunto tratado en este escrito, señaló el *“Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial”*.

Adicionalmente, consagra la especial protección a la producción de alimentos en el artículo 65 de la Constitución Política, así: *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”*.

En lógica de lo anteriormente expuesto, se considera necesario a través del presente documento desarrollar una ruta metodológica que permita establecer los criterios y procedimiento mínimo a definir en el marco de las actividades relacionadas con la entrega



de bienes de infraestructura productiva a particulares, sobre todo aquellas que impliquen la construcción de centros de acopio, centrales de beneficio y secado, entre otros proyectos, que como ya se ha señalado lo que buscan es generar desarrollo económico, ambiental y productivo en zonas afectadas por la violencia y que han sido priorizadas por el Gobierno nacional.

Lo anterior, atendiendo la necesidad de contribuir al ordenamiento social y productivo de estas comunidades, y lograr la reactivación, dinamización y fortalecimiento de las economías locales y micro regionales, así como los ingresos de las familias que integran estos territorios.

5. INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA QUE IMPLIQUE CONSTRUCCION DE CENTROS DE ACOPIO, CENTRALES DE BENEFICIO Y SECADO, ENTRE OTROS

5.1. NATURALEZA DE LA PERSONA JURÍDICA DE DERECHO PRIVADO BENEFICIARIA DEL PROYECTO

En relación con la naturaleza de la persona jurídica de derecho privado a la que le sean entregados bienes de infraestructura productiva, en el marco de la implementación de un proyecto que implique la construcción de la misma, se hace necesario que se trate de una entidad sin ánimo de lucro (ESAL), entendidas como aquellas que no persiguen ánimo de lucro y que no pretenden el reparto de utilidades entre los asociados, sino que buscan engrandecer su patrimonio para el cumplimiento de sus metas y objetivos que por lo general son de beneficio social encaminado hacia un grupo determinado de personas o la comunidad en general.

Si bien, las ESAL son personas jurídicas que tienen como principal fuente de ingresos los recursos provenientes de personas naturales, jurídicas o entidades públicas, en forma de donaciones, no significa que no puedan desarrollar actividades de diferente índole, incluso actividades mercantiles.

De manera que no es el origen de los ingresos sino el destino, lo que hace la diferencia entre una organización con ánimo de lucro y otra sin ánimo de lucro. El criterio de lucro no se relaciona con beneficios obtenidos o con la naturaleza de las actividades económicas realizadas por la entidad. Las ESAL pueden desarrollar actividades de diferente índole, solo que los ingresos que recibe (excedentes) los destina a su propio objeto.

El hecho de que una entidad no tenga “ánimo de lucro” quiere decir que sus ingresos o excedentes no pueden ser distribuidos entre sus integrantes, ni siquiera en el caso de que la entidad se disuelva.

5.1.1. Clases de ESAL

Existen varias clases de entidades sin ánimo de lucro. Su clasificación obedece generalmente a la actividad que éstas desarrollan y pueden adoptar cualquiera de las

modalidades que prevé la ley: asociación, corporación, fundación, cooperativa, fondo de empleados, entre otros:

- **Asociaciones y Corporaciones:** La asociación o corporación es un ente jurídico sin ánimo de lucro que nace de la voluntad de varios asociados o corporados, los cuales pueden ser personas naturales o jurídicas y que tiene como finalidad ofrecer bienestar físico, intelectual o moral, a sus asociados y/o comunidad en general. La base fundamental para la existencia de una asociación o corporación son las personas que la conforman, es decir, los asociados de la misma. Se dice que la asociación o corporación existe mientras sus asociados lo hagan, o hasta cuando éstos decreten la disolución de la misma, o cuando la reducción del número de asociados conlleve su disolución.
- **Fundaciones:** Persona jurídica sin ánimo de lucro que nace de la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas y cuyo objetivo es propender por el bienestar común, bien sea a un sector determinado de la sociedad o a toda la población en general. Dada la naturaleza eminentemente patrimonial de la fundación, se dice que ésta existe mientras subsista su patrimonio, aun cuando sus administradores, sean personas naturales o jurídicas, dejen de existir, ya que éstos pueden ser reemplazados por otros y la fundación continuará existiendo.
- **Cooperativas:** Una cooperativa es una empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la que sus trabajadores o usuarios aportan los dineros para su funcionamiento; estos aportes son permanentes, mínimos e irreductibles. Los trabajadores y usuarios se encargan de gestionar por sí mismos, el desarrollo de su objetivo social: producir o distribuir bienes y servicios que satisfagan la necesidad de sus asociados, sus familias o de la comunidad en general.
- **Fondo de Empleados:** Un fondo de empleados es una entidad sin ánimo de lucro que asocia a los trabajadores dependientes o subordinados de una empresa pública o privada, o de varias empresas que tengan la misma actividad, o que sean matrices y subordinadas entre sí, y que se constituye con la finalidad de ofrecer servicios de ahorro y crédito y de bienestar social a sus asociados y familias⁶.

En el caso particular de la entrega de bienes de infraestructura productiva que se hace a entidades sin ánimo de lucro, que impliquen la construcción del proyecto, preferiblemente debe tratarse de formas asociativas como asociaciones de productores, cooperativas, empresas agropecuarias o similares que vinculen familias de la zona dentro de su constitución y/o operación técnica de sus actividades, en el entendido en que estos proyectos nacen de la priorización de iniciativas identificadas en los territorios y sus diferentes procesos con las organizaciones y productores, traducidas en los PART de cada Subregión PDET.

5.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL PREDIO EN EL QUE SE CONSTRUYA LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

⁶ Cámara de Comercio, Guía Práctica para las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), Bogotá D.C.

Se deberá realizar la distinción del predio en cuanto a su naturaleza jurídica (privado y/o bien fiscal⁷), con el fin de tener claridad sobre la misma para efectos de la construcción de la infraestructura productiva.

Ahora bien, en cuanto a la clasificación de predios por naturaleza jurídica, se procede a realizar una distinción atendiendo inicialmente a los postulados consagrados en el Código Civil colombiano: los denominados bienes de la unión o de uso público y bienes de la unión o bienes fiscales, caracterizados por ser aquellos bienes cuya titularidad y dominio pertenecen al Estado (artículo 674 del Código Civil).

Los denominados predios de naturaleza jurídica privada, a pesar de no contar con una definición exacta en la norma citada, si se enuncian ciertas circunstancias y condiciones que permiten determinar su clasificación. En este sentido, la norma reconoce el pago de expensas y la restitución del bien inmueble cuando se acredite la calidad de propietario (artículo 708 del Código Civil); disposición que requiere del cumplimiento de las siguientes condiciones: i) transferencia del derecho, por una parte debe estar la facultad para transferir el dominio y por la otra la capacidad de adquirirlo, y ii) inscripción del título traslativo en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo, actuación realizada ante la oficina de instrumentos públicos correspondiente (artículos 740, 745 y 756 del Código Civil).

5.2.1. Propiedad Privada

La propiedad privada encuentra su protección a partir de lo expuesto por el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

Pero el concepto de propiedad privada lo encontramos en la Sentencia C-189 de 2006:

“(…) Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella (...)”

El cual interpreta lo expuesto en el artículo 669 del Código Civil:

“(…) El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno (...)”

⁷ Revisión de antecedentes registrales de dominio o propiedad para la definición de la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles rurales (SEJUT-G-001)
<http://intranet.agenciadetierras.gov.co/index.php/seguridad-juridica-sobre-la-titularidad-de-la-tierra-y-los-territorios/>

Es así que el derecho de propiedad atribuye, a la persona que lo tiene, varias características entre las que tenemos⁸:

- Conferir a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos.
- Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio.
- Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y, además, no se extingue -en principio- por su falta de uso.
- Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal.
- Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero.
- Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.

Contrario a la propiedad privada, la cual se encuentra dentro del patrimonio de una persona natural o jurídica de derecho privado, tenemos los bienes de la unión o bienes fiscales, excluyendo los bienes de uso público que son los utilizados por los habitantes del país de forma cotidiana⁹ (camino, puentes, calles, plazas, etc.).

5.2.2. Bienes Fiscales

Los bienes fiscales, como ya se mencionó, son bienes del Estado, los cuales a su vez se dividen en dos clases:

- Bienes fiscales propiamente dichos:** Son aquellos que se encuentran en dominio de Entidades de Derecho Público (Nación, Departamento, Municipio, Distrito) y la propiedad que se tiene sobre estos bienes es ordinaria y se rige por el derecho común¹⁰.
- Bienes fiscales adjudicables:** Son predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas naturales o jurídicas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación colombiana.

En atención a lo expuesto, es preciso señalar que para la construcción de la infraestructura productiva de la que resulte beneficiaria una entidad sin ánimo de lucro, preferiblemente asociaciones de productores, cooperativas, empresas agropecuarias o similares, es necesario que se trate de un bien de naturaleza jurídica privada, en relación con el cual se

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006.

⁹ Artículo 674 del Código Civil.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

ostente la calidad jurídica de propietario sobre el bien inmueble en el cual será ejecutado el proyecto, y así mismo que el predio cuente con disponibilidad de acceso a servicios públicos domiciliarios, atendiendo la necesidad de garantizar el uso efectivo para el que fue creado el proyecto en particular y contar con servicios necesarios para su producción, transformación, refrigeración y comercialización.

Ahora bien, es cierto que, atendiendo la realidad del territorio nacional en materia de tenencia de la tierra, es dable encontrar escenarios en los que la organización beneficiaria del proyecto no es titular del predio, sino que lo tiene a título de comodato o préstamo de uso entregado por las alcaldías municipales por un término específico o bajo arrendamiento, que puede ser objeto de prórroga, lo que le otorga a la organización un título de mera tenencia sobre el bien, siendo ideal que en relación con el inmueble se pueda obtener la adjudicación definitiva o cesión del bien fiscal por parte de la administración municipal como titular del mismo, o en su defecto que sea efectuada la compra del bien por parte de la organización, cuando aplique.

Cabe señalar que tratándose de bienes en relación con los cuales las asociaciones beneficiarias ostenten título de comodato o arrendamiento, es dable la construcción de la infraestructura productiva, propendiendo siempre por la necesidad de garantizar el uso adecuado del proyecto, así como el acceso y participación de todos los miembros de la organización productiva. Los proyectos que contemplen componentes infraestructura productiva podrán ser viables en predios en comodato, tomando en cuenta la respectiva estructuración técnica del proyecto, en el sentido que sea destinada para la ejecución del proyecto bajo criterios de optimización del proceso, mejoramiento de las actividades y productos, eficiencia en la producción, entre otras variables que constituyan dichos criterios que determinen una mejor ejecución del proyecto.

Es recomendable contemplar que el comodato o arrendamiento cuente con un plazo amplio y suficiente que permita garantizar que dicha inversión se vea reflejada en los beneficios generados de la ejecución, en aras de lograr los objetivos del proyecto en beneficio de la organización comunitaria a pesar que se trate inversiones que constituyan mejoras en el inmueble, tomando en cuenta además la finalidad de lograr ejecutar los proyectos en beneficio de las comunidades en el marco de los PDET.

5.2.3. Forma de Entrega de la Infraestructura Productiva

La entrega de la infraestructura productiva será efectuada a través de actas de entrega y recibo a satisfacción por parte de la organización beneficiaria, acompañada del respectivo manual de operación y mantenimiento del proyecto en particular, el cual tiene por objeto brindar los parámetros para su adecuado uso y mantenimiento en cuanto a la infraestructura física y la maquinaria y equipos de dotación para que el proyecto tenga un adecuado funcionamiento. Así mismo se indica el objeto y utilidad del manual, su ubicación, características, el organigrama y las funciones del personal, el uso y operación de las áreas del proyecto, los procedimientos para su mantenimiento, los costos asociados a la operación y las respectivas recomendaciones.

Cabe señalar que en la citada acta de entrega la entidad beneficiaria del proyecto, a través de su representante legal, se compromete a:

- Usar el manual de operación y mantenimiento del proyecto como lineamiento de gestión y operación en el marco del desarrollo de las actividades del proyecto.
- Usar el manual a favor de los beneficiarios activos del proyecto.
- Manifestar el recibo a satisfacción del Manual y que éste se encuentra acorde con las condiciones, características técnicas y necesidades de la organización productora.

Es importante indicar que en el marco de competencias de la ART, la ejecución de estos proyectos para la renovación territorial de estas zonas, persiguen la reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país; así mismo en el marco de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, concretamente el punto 1 del mismo, se estableció la Reforma Rural Integral (RRI) con el objeto de sentar las bases para la transformación estructural del campo y crear condiciones de bienestar para la población rural, priorizando su aplicación a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

5.2.4. Mantenimiento y Uso de la Infraestructura Productiva

Una vez que la infraestructura productiva es entregada a la organización beneficiaria, y ésta a través de su representante legal manifieste el recibo a satisfacción de la misma, queda bajo su responsabilidad el adecuado uso y mantenimiento de la infraestructura física y la maquinaria y equipos de dotación para que el proyecto tenga un correcto funcionamiento.

Ahora bien, es importante señalar que en la medida en que la organización beneficiaria no cuente con la capacidad técnica y/o operativa que le permita garantizar la adecuada administración y operación del proyecto, puede suscribir para tal efecto convenio marco de cooperación institucional (con Cooperativas-Asociaciones, etc.) y en ese contexto puede la organización determinar con claridad cuáles serán los términos en los que se desarrolle el precitado convenio indicando variables como:

- i) Responsabilidad frente a los daños causados o pérdida de equipos que entregue para su administración.
- ii) Solicitud de informe trimestral y anual del estado de las instalaciones y equipos.
- iii) Realización de mantenimiento preventivo de los equipos.
- iv) Modificaciones, adecuaciones, mejoras locativas que podrán realizarse.
- v) Reposición de equipos por desgaste natural de los mismos, entre otros.

Cabe señalar que la relación que se genera entre la organización y su cooperante constituye una relación comercial, que se rige por las normas de derecho privado y en la que no guarda o no tiene ningún tipo de injerencia la ART, lo anterior sin dejar de lado que desde la entidad puede ser brindada asesoría y/o acompañamiento en asistencia técnica a la organización para que no resulte lesionada en sus intereses, al momento de la suscripción de este tipo de convenios de cooperación y, por el contrario, éste se celebre en términos que sean favorables y/o equilibrados al objeto de la organización.

No obstante, es necesario precisar que lo que se busca con la implementación y puesta en marcha de este tipo de proyectos es que las organizaciones beneficiarias sean quienes administren directamente y de manera adecuada los mismos, por lo que son emprendidas acciones de fortalecimiento a las capacidades productivas de estas organizaciones, a través de asesorías en distintos escenarios técnicos y/o operativos, que les permitan a futuro consolidarse como empresarios y garantizar el uso y manejo adecuado de su proyecto de manera directa y sin ningún tipo de intermediación.

5.3. SEGUIMIENTO

Es importante señalar que todos los proyectos que son implementados cuentan con una fase de seguimiento y monitoreo por parte de la ART, que tiene como objeto garantizar el cumplimiento oportuno de las acciones planteadas y programadas para implementación del proyecto.

En ese sentido, el seguimiento se realiza de forma permanente durante la implementación de cada uno de los componentes del proyecto, con el fin de constituir un mecanismo de formación útil, que permitirá el análisis autocrítico y la mejora de los procesos organizativos y participativos, para así obtener resultados óptimos y experiencias cada vez más exitosas.

Para tal fin se realiza el levantamiento de una línea base de indicadores, se adelantan ejercicios de seguimiento periódico durante la ejecución del proyecto y, posterior a la implementación, se aplica un levantamiento de información final conforme a la naturaleza y características propias de cada proyecto. La información recolectada para los ejercicios de monitoreo y evaluación permitirá obtener una visión del estado y la evaluación de las condiciones sociales, económicas, productivas, ambientales, políticas y de contexto territorial, permitiendo identificar las características y condiciones del territorio desde el momento del punto de partida, así como la identificación de los cambios a lo largo y como resultado de la intervención.

6. DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural, y que se concretiza a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), por medio de los cuales la autoridad agraria garantiza su actuación institucional por la modalidad de oferta en las zonas rurales focalizadas.

La política pública de ordenamiento social de la propiedad rural es un desarrollo de lo previsto en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz sobre la Reforma Rural Integral (RRI) y uno de los pilares de los PDET, y bajo ese escenario han estado enmarcadas las actuaciones de la autoridad agraria en el territorio nacional, encaminadas a la consecución



principalmente del ordenamiento en el uso y ocupación de las tierras rurales, no obstante en el marco de la implementación y ejecución de los proyectos por parte de la ART, y específicamente en la entrega de infraestructura productiva que implique la construcción en un predio que sea de propiedad de la organización beneficiaria, se evidencian algunos aspectos que reflejan la informalidad en la tenencia de la tierra por parte de las asociaciones beneficiarias, que limitan en cierta medida la actuación de la entidad.

En lógica de lo anterior, y atendiendo la realidad del territorio frente a la vinculación de las organizaciones con la tierra, se ha considerado viable que en la medida en que la entidad beneficiaria no ostente el derecho de propiedad sobre el predio en el que se pretende construir la infraestructura, o no cuente con él a título de comodato (con administraciones municipales), es decir, que se trate de bienes de naturaleza jurídica privada en relación con los cuales guarden una posesión que no se encuentre formalizada o se trate de bienes baldíos de la Nación que no han sido adjudicados por parte de la autoridad agraria, o de bienes fiscales que no hayan sido cedidos por las administraciones municipales, se puede proceder a efectuar dotación de bienes de infraestructura productiva que no impliquen construcción en el predio, atendiendo el hecho que esa modalidad no genera la necesidad de calificar la naturaleza jurídica del bien, ni la calidad jurídica de la organización con el mismo.

Cabe señalar que frente a esta modalidad de dotación de bienes de infraestructura productiva, igualmente será entregada a la organización beneficiaria a través de acta de entrega y recibo a satisfacción de la misma, y se compromete esta última al uso y mantenimiento adecuado de los bienes, en procura que el proyecto cumpla con el objeto para el cual fue creado de manera específica para esa organización, y atendiendo las iniciativas identificadas en los territorios, de cara a los diferentes procesos surtidos con las organizaciones y productores de la zona intervenida en el marco de los PDET.

7. ZONAS FRANCAS - INFRAESTRUCTURA DE ACCESO COMÚN

Las zonas francas son áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

7.1. CLASES DE ZONAS FRANCAS

7.1.1 Permanente: Es el área delimitada del territorio nacional en la que se instalan múltiples usuarios industriales o comerciales, los cuales gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial, según sea el caso.

7.1.2 Permanente Especial: Es el área delimitada del territorio nacional en la que se instala un único usuario industrial, el cual goza de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

7.1.3 Transitorias: El área delimitada del territorio nacional donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional o internacional que revistan

importancia para la economía y/o el comercio internacional, y que gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

7.2. Clases de Usuarios de las Zonas Francas:

Son usuarios de zonas francas los usuarios operadores, los usuarios industriales de bienes, los usuarios industriales de servicios, los usuarios comerciales, los usuarios administradores y los usuarios expositores.

- **Usuario operador:** Es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas, así como para calificar a sus usuarios. En desarrollo de lo anterior, el usuario operador vigilará y controlará las mercancías bajo control aduanero y autorizará las operaciones de ingreso y salida de las mismas, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en la regulación aduanera.
El usuario operador deberá garantizar que el desarrollo de su objeto social y la actividad generadora de renta se origine exclusivamente de las actividades desarrolladas como usuario operador.
- **Usuario industrial de bienes:** Es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias zonas francas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.
- **Usuarios comerciales:** Es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias Zonas Francas, que en todo caso, no podrán ocupar en su conjunto, un área superior al quince por ciento (15%) del área total de la respectiva zona franca.
- **Usuario industrial de servicios:** Es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias zonas francas, entre otras, las siguientes actividades:
 1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación.
 2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos.
 3. Investigación científica y tecnológica.
 4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud.
 5. Turismo.

6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes.
7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria.
8. Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares¹¹.

7.3. ALCANCE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA COMÚN

En ese tipo de infraestructura que sería de acceso común (parques industriales, zonas francas), se verificará que el correspondiente inmueble sea de propiedad de la respectiva organización productiva, perteneciente a un gremio por línea productiva (café, plátano, cacao, etc.) respecto de la cual conforme a su reglamentación interna gremial, se establezca el uso compartido de la infraestructura para las organizaciones y productores pertenecientes a la agremiación, estipulando como contraprestación la erogación de determinada tarifa destinada a cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento de la infraestructura, garantizando su buen estado, capacidad y continuidad en la prestación del servicio.

8. ALCANCE DE PROYECTOS DE LA ART

Los proyectos que la ART hasta el momento ha implementado han correspondido a las necesidades particulares de cada organización base, atendiendo las iniciativas identificadas en los territorios, de cara a los diferentes procesos surtidos con las organizaciones y productores de las poblaciones priorizadas en el marco de los PDET, y así mismo atendiendo la disponibilidad presupuestal y la articulación interinstitucional que en esa materia sea necesaria para el estructuración y ejecución de los proyectos.

De manera que son proyectos que han estado encaminados principalmente a mejorar los procesos de transformación del producto que la organización produce y comercializa, generar base social a través de la vinculación de familias del territorio, contribuir en la conservación del medio ambiente y mitigación de los efectos del cambio climático, fortalecer las capacidades productivas de las organizaciones, etc., y en esa lógica poder contribuir al ordenamiento social y productivo de estas comunidades, lograr la reactivación, dinamización y fortalecimiento de las economías locales y micro regionales, así como los ingresos de las familias que integran estos territorios.

De acuerdo a lo anterior, los alcances de este documento no pueden limitar la variedad de opciones y destinación técnica que se pueda dar a los elementos constitutivos de infraestructura productiva, señalando solo los aspectos generales para su identificación, caracterización, dotación, entrega y seguimiento.

¹¹ Artículo 393-20 del Decreto 383 de 2007 "Por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones"

DIRECCIÓN DE ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS