Colección

Proceso de Adecuación de Tierras

Etapa 2



Guía para la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras





GOBIERNO DE COLOMBIA
MINAGRICULTURA
upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

GOBIERNO DE COLOMBIA MINAGRICULTURA upra Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Guía para la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras

Presentación general

Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés Rafael Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Javier Pérez Burgos
Viceministro de Desarrollo Rural

Marcela Urueña Gómez
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Director general

Mercedes Vásquez De Gómez
Secretaria general

Dora Inés Rey Martínez
Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Daniel Alberto Aguilar Corrales
Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras

Daniel Mauricio Rozo Garzón
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Luz Marina Arévalo Sánchez
Gloria Cecilia Chaves Almanza
Emiro José Díaz Leal
Sandra Milena Ruano Reyes
Johana Trujillo Moya
Asesores

Felipe Fonseca Fino
Daniel Alberto Aguilar Corrales
Directores temáticos

Wilson David Gamboa Pérez
Elizabeth Flechas Jiménez
Líderes

Alexandra Forero Quiñones
Armando Gómez Arana
Martha Teresa Martínez Niño
John Caimán Urquijo
Ana Érika Cuéllar Cortés
José Agustín Herrera Salazar
Carlos Andrés Rojas Leal
Carlos Flórez Manotas
Liliana Freyre Ramos
Ana Yein Castellanos Gómez
Elena Repetto Marci
Liliana Freyre Ramos
Sebastián Alvarado Moreno
Autores

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega
Manuel Antonio Gómez Vega
Clara Inés Valderrama Mendoza
Camila De Zubiría Rueda
John Jairo Machado Muñoz
Luddy Olinffar Camacho Camacho
Corrección de estilo

Sonia Montaño Bermúdez
Claudia Stella Melo Rodríguez
Diseño y diagramación

Banco de imágenes de la UPRA
Fotografías

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: Forero A.; Gómez, A.; Martínez, M.; Caimán, J.; Cuéllar, A.; Herrera, J.; Rojas, C. … y Alvarado, S. (2018). Guía para la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras: presentación general. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2016.
ISBN: 978-958-5552-07-4
© UPRA, 2018



Contenido

Presentación 16
Lista de siglas 17
Introducción 18

I. Los principios y lineamientos, criterios e instrumentos generales de la adecuación de tierras 21

1.1 La conceptualización y el proceso de adecuación de tierras 22

1.2 Los principios de la adecuación de tierras 24

2. Resumen de la guía de inversión 24

2.1 Guía para la inversión social-organizacional 25

2.2 Guía para la inversión técnico-ambiental 27

2.3 Guía para la inversión económico-financiera 28

3. Lineamientos, criterios e instrumentos de la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras 31

3.1 LCI de la temática social-organizacional 31

3.2 LCI de la temática técnico-ambiental 35

3.3 LCI de la temática económico-financiera 39

4. Normativa aplicable 42

4.1 Normativa para la temática social-organizacional 42

4.2 Normativa para la temática técnico-ambiental 48

4.2 Normativa para la temática económico-financiera 51

II. Temática social-organizacional 57

Introducción 59
Definiciones 60

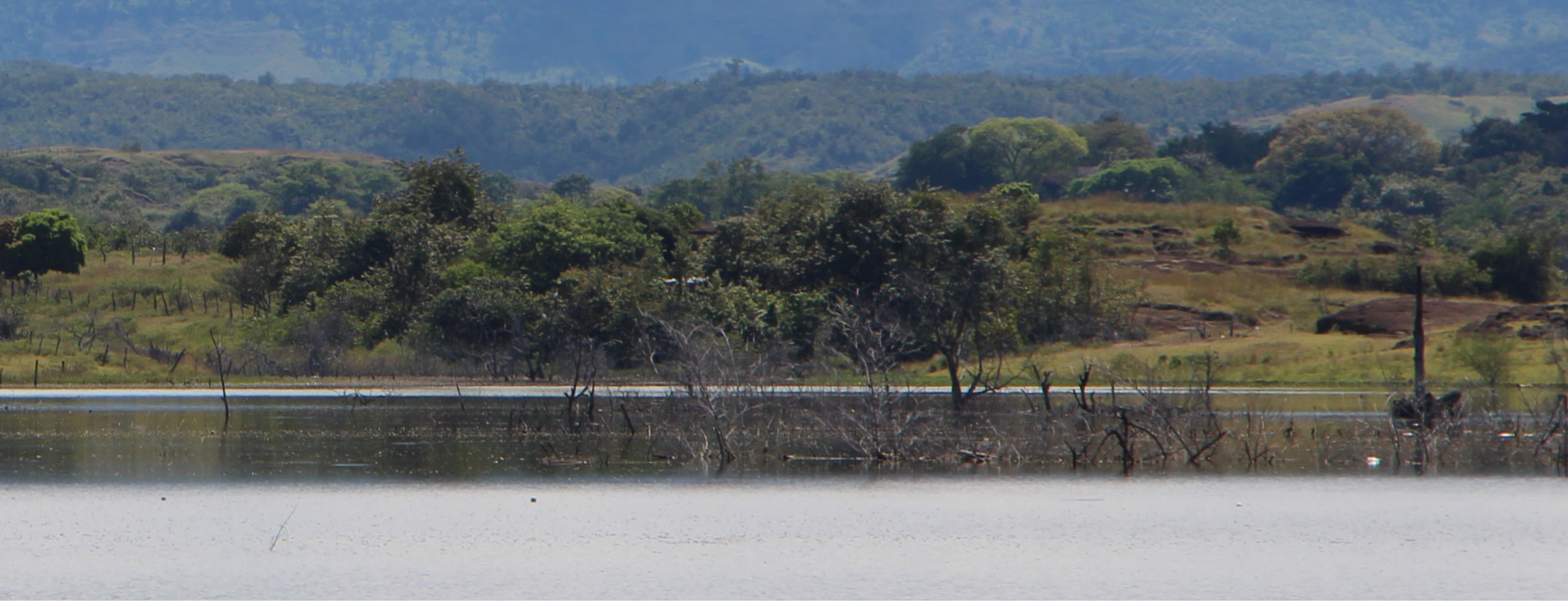
5. Esquema general de la guía de parámetros y acciones 70



6. Acompañamiento institucional 72
6.1 Normativa 73
6.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 74
6.3 Descripción de parámetros u orientaciones 75
6.4 Aplicabilidad 76
6.5 Instrumentos 76
7. Gestión territorial 78
7.1 Normativa 79
7.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 79
7.3 Descripción de parámetros u orientaciones 81
7.4 Aplicabilidad 82
7.5 Instrumentos 82
8. Participación ciudadana 84
8.1 Normativa 85
8.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 85
8.3 Descripción de parámetros u orientaciones 86
8.4 Aplicabilidad 87
8.5 Instrumentos 87
9. Diversidad territorial 89
9.1 Normativa 90
9.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 90
9.3 Descripción de parámetros u orientaciones 92
9.4 Aplicabilidad 92
9.5 Instrumentos 93
10. Fortalecimiento organizacional 94



10.1 Normativa 95
10.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 96
10.3 Descripción de parámetros u orientaciones 97
10.4 Aplicabilidad 98
10.5 Instrumentos 98
11. Gestión comunitaria 99
11.1 Normativa 100
11.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 100
11.3 Descripción de parámetros u orientaciones 101
11.4 Aplicabilidad 103
11.5 Instrumentos 103
12 Proyección empresarial 106
12.1 Normativa 107
12.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 107
12.3 Descripción de parámetros u orientaciones 109
12.4 Aplicabilidad 109
12.5 Instrumentos 110
13. Regularización de la propiedad 112
13.1 Normativa 113
13.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 114
13.3 Descripción del parámetro u orientaciones 115
13.4 Aplicabilidad 115
13.5 Instrumentos 116
14. Mercado de tierras 117



14.1 Normativa 118
14.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 118

14.3 Descripción del parámetro u orientación 120

14.4 Aplicabilidad 120

14.5 Instrumentos 120

III. Temática técnico-ambiental 123

Introducción 125
Definiciones 126

15. Guía de parámetros y acciones para aspectos técnicos y ambientales 132

16. Actividades ambientales 133

16.1 Medidas de manejo y control 134

16.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 136

16.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar 138

16.1.4 Aplicabilidad 138

16.1.5 Instrumentos 139

17. Cumplimiento de requisitos ambientales 140

17.1 Normativa 140

17.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 141

17.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar 144

17.4 Aplicabilidad 145

17.5 Instrumentos 145

18. Proceso constructivo 147

18.1 Actividades previas a la construcción 148



18.1.1 Normativa 148

18.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 149

18.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar 149

18.1.4 Aplicabilidad 151

18.1.5 Instrumentos 151

19. Construcción de las obras 152

19.1 Normativa 152

19.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 153

19.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar 154

19.4 Aplicabilidad 155

19.5 Instrumentos 155

20. Ordenamiento productivo 156

20.1 Usos de la tierra y conservación del suelo 157

20.1.1 Normativa 157

20.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 158

20.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar 159

20.1.4 Aplicabilidad 159

20.1.5 Instrumentos 160

21. Manejo productivo e implementación del plan agropecuario 162

21.1 Normativa 162

21.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 163

21.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar 165

21.4 Aplicabilidad 165

21.5 Instrumentos 166



22. Función social y ecológica de la propiedad rural 167

22.1 Explotación del predio y prácticas sostenibles 168

22.1.1 Normativa 168

22.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 168

22.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar 170

22.1.4 Aplicabilidad 171

22.1.5 Instrumentos 172

IV. Tématica económico-financiera 175

Introducción 177
Definiciones 178

23. Esquema general de la guía de parámetros y acciones 180
24. Actividades previas 181

24.1 Definición y actualización presupuestal y tarifaria de distritos nuevos y existentes 182

24.1.1 Normativa 182

24.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 183

24.1.3 Descripción del parámetro u orientación 184

24.1.4 Aplicabilidad 186

24.1.5 Instrumentos 186

25. Revisión de los compromisos en recuperación de inversiones 188

25.1 Normativa 188

25.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 189

25.3 Descripción del parámetro u orientación 190

25.4 Aplicabilidad 191

25. 5 Instrumentos 191

26. Disponibilidad de recursos para la ejecución del proyecto 192

26.1 Normativa 192



26.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 193

26.3 Descripción del parámetro u orientación 194

26.4 Aplicabilidad 195

26.5 Instrumentos 196

27. Gestión comercial 197

27.1 Articulación de cadenas productivas 198

27.1.1 Normativa 198

27.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 199

27.1.3 Descripción del parámetro u orientación 200

27.1.4 Aplicabilidad 200

27.1.5 Instrumentos 201

28 Monitoreo de mercados 203

28.1 Normativa 203

28.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 204

28.3 Descripción del parámetro u orientación 204

28.4 Aplicabilidad 204

28.5 Instrumentos 205

29. Gestión empresarial 206

29.1 Definición y ajuste del plan operativo de la organización conformada 206

29.1.1 Normativa 206

29.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 206

29.1.3 Descripción del parámetro u orientación 207

29.1.4 Aplicabilidad 207

29.1.5 Instrumentos 208

30. Detalle, definición y puesta en marcha del sistema de información 209



30.1 Normativa 208
30.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 208
30.3 Descripción del parámetro u orientación 211
30.4 Aplicabilidad 211
30.5 Instrumentos 211
31. Financiamiento 213
32. Planeación financiera 214
32.1 Normativa 213
32.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 214
32.3 Descripción del parámetro u orientación 215
32.4 Aplicabilidad 216
32.5 Instrumentos 219
33. Gestión del capital de trabajo 221
33.1 Normativa 220
33.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 221
33.3 Descripción del parámetro u orientación 223
33.4 Aplicabilidad 223
33.5 Instrumentos 224
34. Oportunidad y seguridad de recursos 225
34.1 Normativa 225
34.2 Lineamientos, criterios e instrumentos 226
34.3 Descripción del parámetro u orientación 226
34.4 Aplicabilidad 227
34.5 Instrumentos 227
Bibliografía 299

Lista de figuras

Figura 1. Principios de la adecuación de tierras 23

Figura 2. Guía de inversión por temática 24

Figura 3. Guía para la inversión social-organizacional 25

Figura 4. Guía para la inversión técnico-ambiental 27

Figura 5. Guía para la inversión económico-financiera 28

Figura 6. Esquema general de la guía de parámetros y acciones 70

Figura 7. Parámetros y acciones para la temática social-organizacional 71

Figura 8. Acompañamiento institucional 72

Figura 9. Gestión territorial 78

Figura 10. Participación ciudadana 84

Figura 11. Diversidad territorial 89

Figura 12. Fortalecimiento organizacional 94

Figura 13. Gestión comunitaria 99

Figura 14. Proyección empresarial 106

Figura 15. Regulación de la propiedad 112

Figura 16. Mercado de tierras 117

Figura 17. Guía de parámetros y acciones para aspectos técnicos y ambientales 132

Figura 18. Temática técnico-ambiental 132

Figura 19. Actividades ambientales 133

Figura 20. Proceso constructivo 147

Figura 21. Ordenamiento productivo 156

Figura 22. Función social y ecológica de la propiedad rural 167

Figura 23. Esquema general de la guía de parámetros y acciones 180

Figura 24. Temática económico-financiera 180

Figura 25. Actividades previas 181

Figura 26. Gestión comercial 197

Figura 27. Gestión empresarial 205

Figura 28. Financiamiento 212

Lista de cuadros

Cuadro 1. Resumen de los LCI de la temática social-organizacional 31

Cuadro 2. Resumen de los LCI de la temática técnico-ambiental 35

Cuadro 3. Resumen de los LCI de la temática económico-financiera 39

Cuadro 4. Resumen normativa para la temática social-organizacional 42

Cuadro 5. Resumen normativa para la temática técnico-ambiental 48

Cuadro 6. Resumen de la normativa para la temática económico-financiera 51

Cuadro 7. Normativa que sustenta el parámetro o las orientaciones del acompañamiento institucional 73

Cuadro 8. Resumen de LCI 75

Cuadro 9. Normativa de gestión territorial 79

Cuadro 10. Resumen de LCI 81

Cuadro 11. Normativa de participación ciudadana 85

Cuadro 12. Resumen de LCI 86

Cuadro 13. Normativa de diversidad territorial 90

Cuadro 14 Resumen de LCI 91

Cuadro 15. Normativa de fortalecimiento organizacional 95

Cuadro 16. Resumen de LCI 97

Cuadro 17. Normativa de gestión comunitaria 100

Cuadro 18. Resumen de LCI 101

Cuadro 19. Normativa de proyección empresarial 107

Cuadro 20. Resumen de LCI 108

Cuadro 21. Normativa de regulación de la propiedad 113

Cuadro 22. Resumen de LCI 114

Cuadro 23. Normativa de mercado de tierras 118

Cuadro 24. Resumen de LCI 119

Cuadro 25. Normativa de medidas de manejo y control 134

Cuadro 26. Resumen de LCI 137

Cuadro 27. Normativa de requisitos ambientales 140

Cuadro 28. Resumen de LCI 143

Cuadro 29. Normativa de actividades previas a la construcción 148

Cuadro 30. Resumen de LCI 149

Cuadro 31. Normativa para la construcción de las obras 152

Cuadro 32. Resumen de LCI 153

Cuadro 33. Normativa de usos de tierra y conservación del suelo 157

Cuadro 34. Resumen de LCI 159

Cuadro 35. Normativa aplicable al ordenamiento productivo y a la conservación del recurso suelo 162

Cuadro 36. Resumen de LCI 164

Cuadro 37. Normativa aplicable a las actividades ambientales referentes a las medidas de manejo y control 168

Cuadro 38. Resumen de LCI 170

Cuadro 39. Normativa aplicable a las actividades previas a la inversión 182

Cuadro 40 Resumen de LCI 183

Cuadro 41. Normativa aplicable a las actividades previas 188

Cuadro 42. Resumen de LCI 189

Cuadro 43. Normativa aplicable a las actividades 192

Cuadro 44. Resumen de LCI 194

Cuadro 45. Normativa aplicable a la articulación de cadenas productivas 198

Cuadro 46. Resumen de LCI 199

Cuadro 47. Normativa aplicable a las actividades de desarrollo empresarial 203

Cuadro 48. Resumen de LCI 204

Cuadro 49. Resumen de LCI 207

Cuadro 50. Resumen de LCI 210

Cuadro 51. Normativa aplicable a las actividades 213

Cuadro 52. Resumen de LCI 214

Cuadro 53. Normativa para la gestión del capital de trabajo 220

Cuadro 54. Resumen de LCI 222

Cuadro 55. Normativa aplicable a las actividades 225

Cuadro 56. Resumen de LCI 226

Presentación

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), de conformidad con las funciones señaladas en el Decreto 4145 de 2011, presenta la «Guía para la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras».

Esta guía es una herramienta práctica que orienta sobre lineamientos, criterios, instrumentos, parámetros y acciones para las temáticas social-organizacional, técnico-ambiental y económico-financiera que se deben realizar cuando se ejecuta la inversión de un proyecto de adecuación de tierras, ya sea construcción, rehabilitación, complementación o ampliación.

Con ella, se pretenden varias cosas: en primer lugar, adelantar un proceso sistémico en el cual se interrelacionen las tres temáticas y todas las etapas; en segundo lugar, considerar los principios de la adecuación de tierras como lo son la planeación y la visión prospectiva, la integralidad y el desarrollo territorial, la gobernanza democrática y la sostenibilidad; y, por último, centrar las orientaciones en el desarrollo de los lineamientos, criterios e instrumentos establecidos para el proceso de adecuación de tierras por parte de la UPRA.

La aplicación de las orientaciones establecidas en esta guía conducirá a que se ejecuten proyectos integrales en los cuales se logre una gran participación de las comunidades, se prevean todas las actividades, se consideren las especificidades del territorio y de las personas que lo habitan, se fortalezca la organización, se realicen obras de manera técnica, se respete el medio ambiente, se consolide un proyecto productivo sostenible y se prevea el financiamiento total de esta etapa y la subsiguiente, entre otros.

FELIPE FONSECA FINO
Director general de la UPRA

Lista de siglas

ADT: Adecuación de tierras
ADU: Asociación de usuarios
AOMMI: Administración, operación, mantenimiento y manejo integral
ADR: Agencia de Desarrollo Rural
APP: Asociación público-privada
CMDR: Consejos municipales de desarrollo rural
Consuat: Consejo Superior de Adecuación de Tierras
Consea: Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural
DAT: Distrito de adecuación de tierras
ENA: Estudio nacional del agua
EOT: Esquema de ordenamiento territorial
Fonade: Fondo Nacional de Desarrollo
Fonat: Fondo Nacional de Adecuación de Tierras
Incoder: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LCI: Lineamientos, criterios e instrumentos
MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PGS: Plan de gestión social
Pomca: Plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas
POT: Plan de ordenamiento territorial
PBOT: Plan básico de ordenamiento territorial
SNR: Superintendencia de Notariado y Registro
UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Introducción

Una vez se ejecuta la etapa de preinversión, la cual involucra la totalidad de los estudios requeridos para un manejo integral del distrito de adecuación de tierras, inicia el proceso de inversión, que, para este caso, es la utilización de recursos que permiten concretar el proyecto. Aquí se materializan los estudios y diseños que posibilitan poner en funcionamiento los servicios, ya sea de riego, drenaje o protección contra inundaciones, la infraestructura de servicios básicos, la prestación de los servicios complementarios y los planes de acompañamiento previstos.

De conformidad con la nueva concepción de la adecuación de tierras, se pretende lograr la integralidad en la inversión con el fin de incrementar la productividad y la competitividad, así como promover el desarrollo rural con acciones y gestiones integrales planificadas en aspectos técnicos, sociales, organizacionales, ambientales, económicos y financieros.

Basados en la normativa vigente, en los principios y lineamientos generales del documento «Preinversión en proyectos de adecuación de tierras» (UPRA, 2015), se dan orientaciones para que el proyecto se inserte en el territorio de forma adecuada y sostenible, a fin de optimizar el uso de los recursos en esta etapa, fortalecer las organizaciones de productores, construir infraestructura que cumpla con las exigencias técnicas y ambientales, proyectar la actividad empresarial en el área del distrito y promover el desarrollo rural, entre otros.



La UPRA, con el fin de brindar orientación en la etapa de inversión, presenta la «Guía para la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras», que comprende las temáticas social-organizacional, técnico-ambiental y económico-financiera.

El contenido de la guía señala, en cada aspecto, la normativa vigente explícita para la temática considerada y los lineamientos, criterios e instrumentos generales y específicos que se definieron para la etapa de inversión, así como los objetivos, parámetros u orientaciones, y su aplicabilidad. Con ellos, el lector tendrá, de forma general, el paso a paso para ejecutar adecuadamente acciones que le permitan consolidar un proceso exitoso de inversión en adecuación de tierras.



I

Los principios y lineamientos, criterios e instrumentos generales de la adecuación de tierras

1. Los principios y lineamientos, criterios e instrumentos generales de la adecuación de tierras

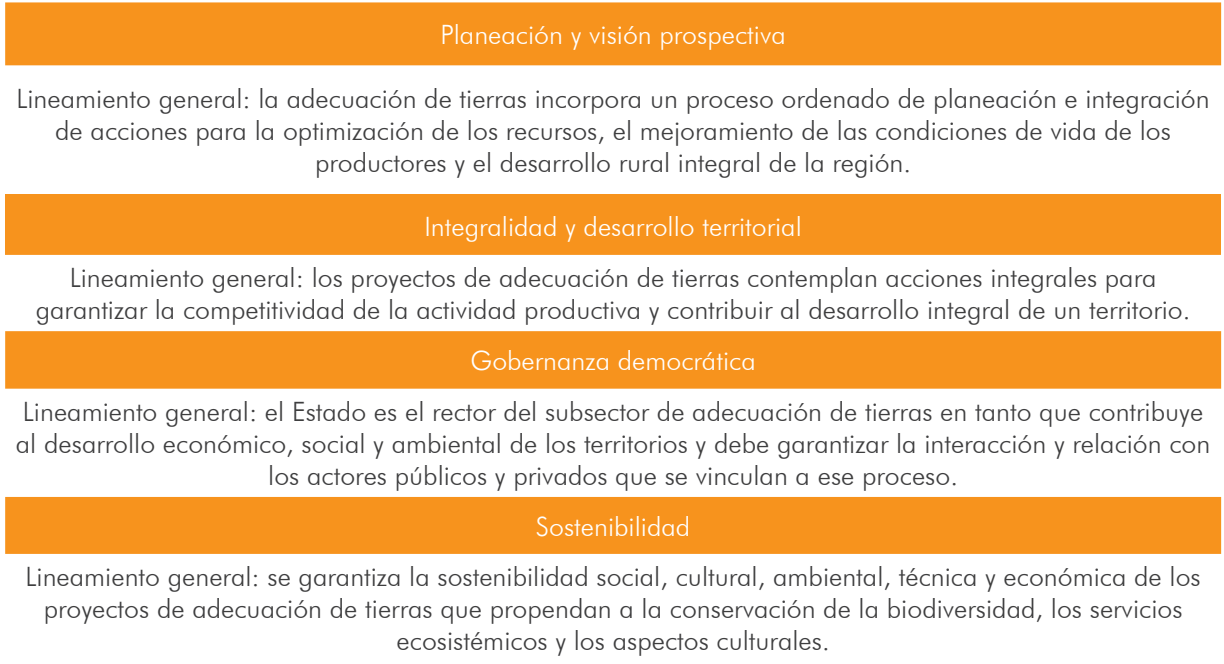
1.1 La conceptualización y el proceso de adecuación de tierras

La adecuación de tierras para proyectos de segunda generación (2G) es definida como «un servicio público que contribuye al desarrollo rural, mediante la construcción de infraestructura física para riego, drenaje y protección contra inundaciones; con acciones complementarias para mejorar la productividad, los ingresos de los productores y sus condiciones de vida a través de un manejo integral, eficiente y sostenible dentro del ordenamiento productivo territorial» (UPRA, 2015).

El proceso de adecuación de tierras involucra cuatro etapas, a saber: preinversión; inversión; administración, operación, mantenimiento y manejo integral; y evaluaciones ex post. Se considera que este proceso debe ser liderado por los beneficiarios organizados y apoyado por instituciones públicas y privadas de forma sistémica, integral y articulada.



Figura 1. Principios de la adecuación de tierras



1.2 Los principios de la adecuación de tierras

Partiendo de la conceptualización de la adecuación de tierras, la UPRA estableció los siguientes principios generales: planeación y visión prospectiva, gobernanza democrática, sostenibilidad, integralidad y desarrollo territorial, derivados de los definidos en la *Gestión del territorio para usos agropecuarios* (Gestua), a fin de lograr el objetivo de incrementar la productividad y la competitividad e impulsar el desarrollo rural.

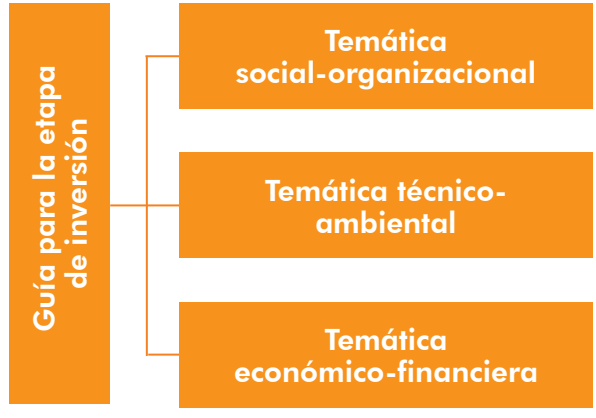


2. Resumen de la guía de inversión

A continuación, se señala brevemente el contenido de la guía para la inversión en proyectos de adecuación de tierras, por temática. En ella se incorpora la normativa aplicable, así como los lineamientos, criterios, instrumentos, parámetros, las orientaciones y la aplicabilidad de estos en el proceso de inversión, donde se materializan los estudios y diseños adelantados en la etapa de preinversión, lo cual lleva al funcionamiento tanto de la infraestructura de riego, drenaje o protección contra inundaciones como de la infraestructura de servicios básicos, y a la prestación de los servicios complementarios.

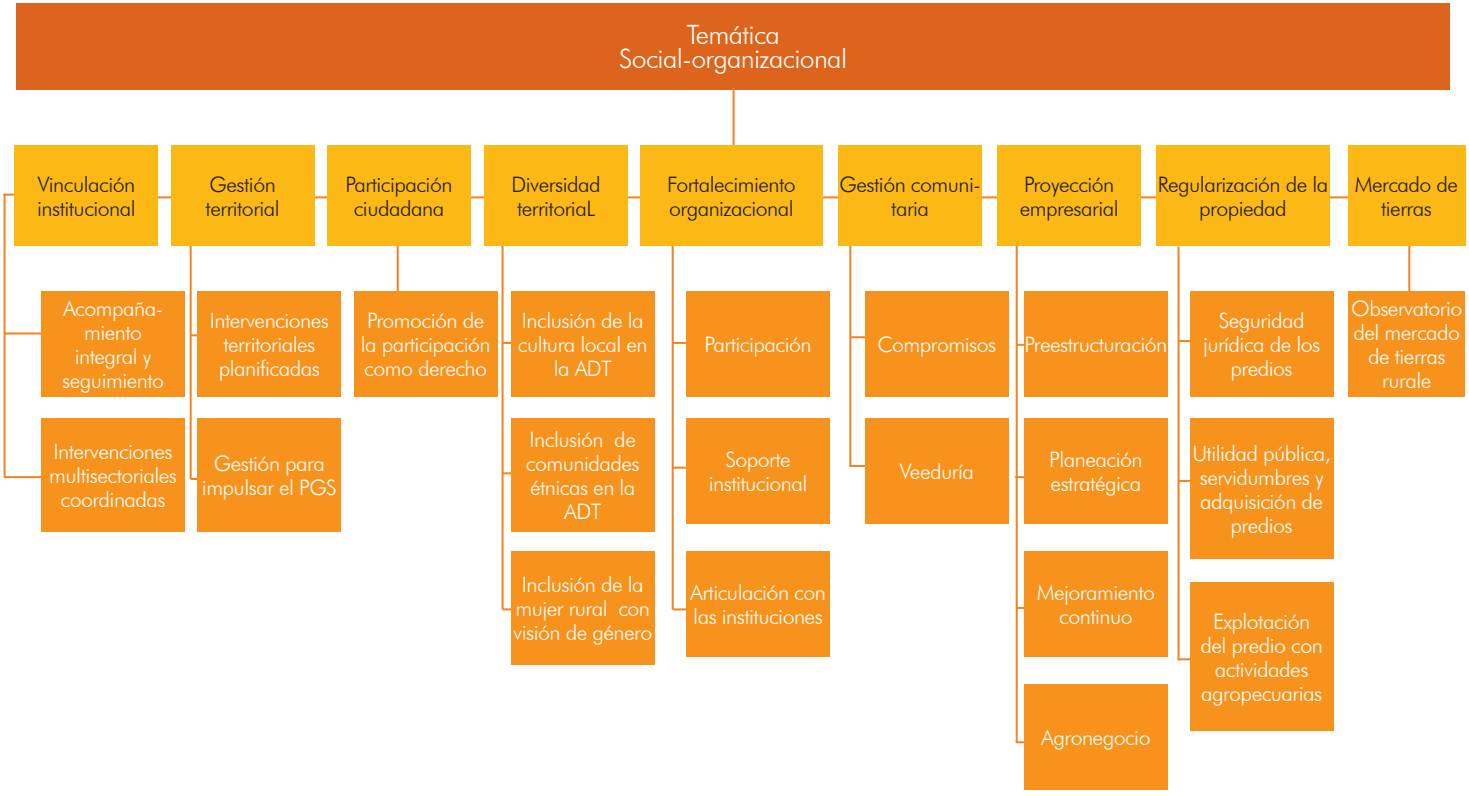
Por cada temática se han establecido lineamientos, criterios e instrumentos que orientan el proceso de inversión en adecuación de tierras. La aplicación de estos promueve inversiones y gestiones integrales que conducen al éxito de los proyectos y, a su vez, contribuye a lograr una actividad productiva rentable.

Figura 2. Guía de inversión por temática



2.1 Guía para la inversión social-organizacional

Figura 3. Guía para la inversión social-organizacional



Esta guía ofrece orientaciones sobre aspectos sociales y organizacionales relevantes en el proceso de inversión, como lo son el acompañamiento a cargo de las entidades estatales, la articulación, la integración, la gestión en el territorio, la participación comunitaria, el fortalecimiento de la organización y su proyección empresarial y la necesidad de adelantar procesos paralelos para la regularización de la propiedad rural, entre otros.

El acompañamiento de las instituciones debe prever el fortalecimiento de la organización, en este caso la asociación de usuarios, y la incorporación de los diferentes actores al proyecto para su consolidación integral.

En lo referente a la gestión territorial, se prevén en la guía intervenciones multisectoriales planificadas, acordes con las especificidades de esta, y la integración del área con los diferentes actores públicos y privados; igualmente, se debe impulsar el plan de gestión social en el área del DAT. Además, se indica la necesidad de considerar la cultura local y la diversidad en las acciones que se adelanten en desarrollo del proyecto para que estas sean más efectivas, incluyentes y sostenibles.

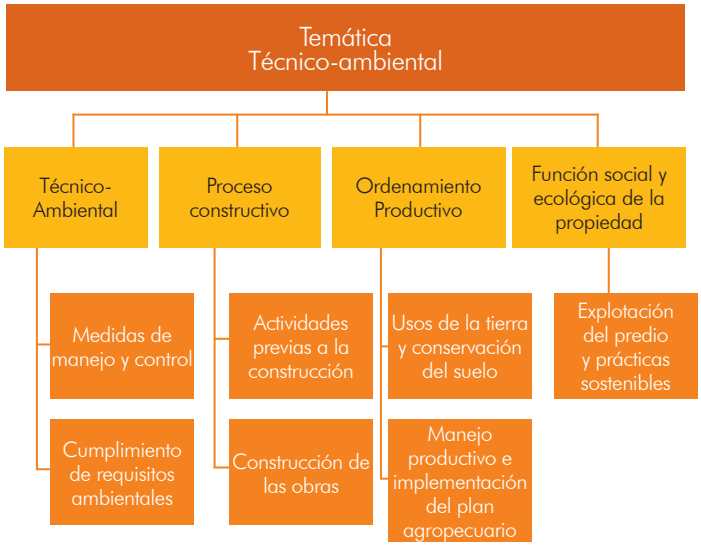
Asimismo, se señala la importancia de la participación ciudadana como un derecho inherente y necesario para que en el proceso de inversión se logre un verdadero empoderamiento de la comunidad con respecto al proyecto; se reitera que es esencial el acompañamiento de las entidades participantes, del organismo ejecutor o de la ADU a fin de promover una mayor participación de los beneficiarios del mismo; y se propone el fortalecimiento de esta asociación para que conozca el proyecto, participe en su desarrollo, sea interlocutora válida ante las instituciones, ejerza su labor de veeduría, sirva como facilitadora en los procesos que inciden en la construcción de las obras (adquisición de predios, establecimiento de las servidumbres, reembolso de las inversiones, entre otros), para lo cual debe estar legalizada su personería jurídica.

La ADU está llamada a conducir procesos para su consolidación como una organización con proyección empresarial, pero también a iniciar un proceso de estructuración que le permita convertirse en articuladora de servicios para impulsar agronegocios en el área del DAT.

Adicionalmente, la guía prevé un proceso de regularización paralelo a la inversión para que los beneficiarios del proyecto de adecuación de tierras tengan la propiedad de sus predios, puedan explotarlos económicamente a través de su uso y disfrute y, de esta forma, perciban ingresos rentables y seguros.

2.2 Guía para la inversión técnico-ambiental

Figura 4. Guía para la inversión técnico-ambiental



Esta guía contempla aspectos ambientales por considerar en el proceso de construcción de la infraestructura, en las medidas de manejo y en los requisitos que se deben cumplir durante la ejecución del proyecto. Asimismo, para el proceso constructivo, señala las actividades previas a este y las consideraciones técnicas que deben atenderse; orienta el accionar hacia el ordenamiento en función de los usos de la tierra, la conservación del suelo y el manejo productivo del mismo, acorde con el plan agropecuario propuesto; y, además, indica qué acciones favorecen el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.



En esta etapa, se deben tener estrategias y mecanismos para tomar medidas de control y manejo que permitan mitigar, corregir, compensar o prevenir los posibles impactos causados por la ejecución del proyecto, previa identificación de los elementos de la dimensión ambiental sobre los cuales este produce efectos. Igualmente, se debe tener claridad sobre la competencia de la autoridad ambiental, planificar el cumplimiento de la normativa, analizar la ocupación del territorio, tener clara la caracterización ambiental, determinar y obtener permisos y licencias (si son necesarios), cuantificar costos y establecer cronogramas de cumplimiento, entre otros.

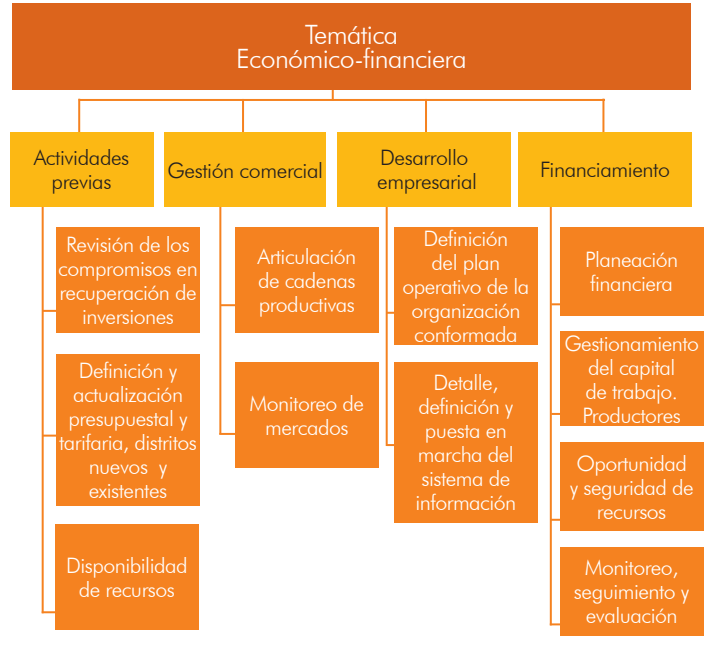
En cuanto al proceso constructivo, es indispensable realizar actividades antes de iniciar las obras como lo son la declaratoria de utilidad pública del área del distrito, contar con el financiamiento para la construcción una vez legalizadas las servidumbres y adquiridos los predios, entre otras, a fin de evitar inconvenientes y retrasos en la ejecución. La construcción propiamente dicha es un proceso planificado que debe cumplir con la normativa vigente y las especificaciones dadas en los diseños.

A la par con la ejecución de las obras, y teniendo en cuenta que se pretende llevar a cabo un proceso integral, se debe adelantar la gestión para consolidar el ordenamiento productivo en el área del distrito de adecuación de tierras, donde inicia la implementación del plan de manejo y conservación del suelo, de las medidas de monitoreo, que requieren un sistema de información geográfica, y del plan agropecuario sugerido en los estudios. Los sistemas productivos propuestos buscan minimizar los conflictos por uso del suelo y favorecer la sostenibilidad ambiental y el desarrollo integral.

Finalmente, la guía hace referencia a la función social y ecológica de la propiedad rural, pues se considera que en la etapa de inversión se debe hacer énfasis en la importancia de que los predios sean explotados de manera eficiente y de que se protejan y conserven los recursos naturales a través de prácticas sostenibles.

2.3 Guía para la inversión económico-financiera

Figura 5. Guía para la inversión económico-financiera





Esta guía proporciona orientación sobre las actividades previas al proceso de inversión relacionadas con la disponibilidad de recursos y la verificación de compromisos de los beneficiarios en el financiamiento de la inversión y operación del DAT.

Antes de iniciar este proceso, es indispensable certificar la disponibilidad de recursos de los aportantes al proyecto, sean públicos o privados, para lo cual se debe verificar la documentación respectiva.

Se requiere tener claro el mínimo número de beneficiarios comprometidos para obtener el punto de equilibrio que posibilite la sostenibilidad financiera; además, hay que actualizar los documentos de compromisos y garantías respectivas para la ejecución del proyecto, así como la proyección de presupuestos (lo más aproximados estos a la realidad), tarifas y otros ingresos que permitan un manejo integral del DAT. A pesar de que existen metodologías, se debe hacer un análisis para diferenciar el tipo de distrito, sus características y especificidades.

Con respecto al financiamiento durante la inversión, es importante contar con una planeación financiera que garantice el monitoreo, seguimiento y control de este.

De forma paralela, es necesario identificar las fuentes de financiamiento y realizar las gestiones para que los productores puedan contar con capital de trabajo en las actividades productivas y adelantar la adecuación predial; si no se previó en la etapa de preinversión, requiere incluir un proceso de acompañamiento a los beneficiarios en la agenda de servicios complementarios.

Considerando que la nueva concepción del proceso de adecuación de tierras va más allá de la ejecución de

obras, se prevén gestiones que contemplan la integración y articulación de las cadenas productivas y el monitoreo de mercados, así como acciones para el desarrollo empresarial basadas en planes operativos de la organización y la puesta en marcha de un sistema de información.

Se plantea que estas gestiones se pueden realizar a través de las organizaciones regionales de las cadenas para que en el área del DAT se implementen planes concertados de acción que apunten al fortalecimiento de las cadenas productivas previstas.

Siendo el mercado un aspecto fundamental por considerar en la competitividad, se prevé el monitoreo para conocer los cambios en los mercados y orientar acciones correctivas de producción y comercialización de manera oportuna.

Por otro lado, se debe asegurar el financiamiento en todo el proceso de inversión a través de la planeación financiera, pero también la gestión de capital de trabajo y otras más que aseguren la oportunidad de los recursos y los menores riesgos, así como el seguimiento y monitoreo integral.

La gestión empresarial debe integrar la infraestructura, la producción, el mercado y los recursos humanos, físicos y financieros requeridos a través de bienes y servicios por los productores en el área del DAT, como unidad de negocio. Lo anterior se realiza a través de un plan de negocios que incorpora un plan operativo.



3. Lineamientos, criterios e instrumentos de la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras

Partiendo de los principios de la adecuación de tierras y de los lineamientos, criterios e instrumentos generales establecidos por la UPRA, se presenta a continuación un resumen de los LCI técnicos específicos por cada temática.

3.1 LCI de la temática social-organizacional

Cuadro 1. Resumen de los LCI de la temática social-organizacional

Resumen de los LCI		
1. Acompañamiento institucional		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Acompañamiento institucional	Acompañamiento integral, sistemático, incluyente y diferencial de las instituciones a los distritos y proyectos de adecuación de tierras.	Plan de acción del organismo ejecutor de la política del subsector.
		Plan de acompañamiento integral elaborado por el organismo ejecutor de la política.
Articulación institucional	Articulación institucional para apoyar integralmente a los distritos y a los proyectos de ADT.	Estrategia institucional para el seguimiento y la evaluación elaborada por el organismo ejecutor de la política.
		Estrategia de articulación institucional y mecanismo de coordinación institucional.

2. Gestión territorial		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Gestión territorial del organismo ejecutor, administrador y la ADU	Gestión ante las instituciones nacionales, regionales o locales tanto públicas como privadas, a fin de tramitar apoyos para la ejecución de los planes y procesos que se adelantan en la etapa de inversión; participación en instancias de decisión.	Plan estratégico del distrito.
		Estrategia de gestión institucional del distrito.
	Gestión con las instituciones locales, regionales o nacionales para impulsar el plan de gestión social dirigido a los productores en condiciones de vulnerabilidad o pobreza.	Plan de gestión social.
3. Participación ciudadana		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
La participación como un derecho ciudadano	La participación ciudadana para generar consensos de la mayoría de productores beneficiarios.	Plan estratégico del distrito.
		Estrategia de participación ciudadana.
	La consulta previa con las comunidades étnicas en la inversión.	Estrategia para la implementación de los acuerdos de la consulta previa.
4. Diversidad territorial		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Inclusión de la diversidad territorial	Incorporar elementos de la cultura local en los procesos de la etapa de inversión.	Caracterización cultural de los productores beneficiarios de la ADT.
	Incluir a las comunidades étnicas como sujetos sociales con derechos especiales.	Estrategia para la inclusión de las comunidades étnicas en la adecuación de tierras.
	Promover la participación de la mujer rural en los procesos de inversión.	Estrategia para el empoderamiento de la mujer rural.

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Organización debidamente fortalecida	Para su fortalecimiento, la asociación de usuarios debe buscar la vinculación y participación de los usuarios en la organización, a fin de lograr el apoyo irrestricto que la posicione en los niveles de decisión de la localidad, la región y la nación.	Estrategias y mecanismos de participación.
	Para su empoderamiento, la ADU debe aprovechar el soporte del organismo ejecutor y de las instituciones que posibilitan su desarrollo empresarial.	Planes de acompañamiento y agenda de servicios complementarios.
	La ADU debe posicionarse no solo en la organización, sino también en el territorio de su influencia como empresa que jalona el desarrollo rural integral de la región.	Articulación con las instituciones de los diferentes sectores que actúan en su jurisdicción.



5. Gestión comunitaria		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
La ADU, con su gestión, se debe convertir en facilitadora de todos los procesos que inciden en la inversión realizada en el distrito	La ADU debe contar con un cuadro directivo que esté, por su capacidad de liderazgo, habilitado para incidir en las decisiones que afecten el desarrollo de las obras que se van a construir.	Declaratoria de utilidad pública.
		Actas de acuerdo, promesa de compraventa y escrituras de compra de los predios.
		Actas de acuerdo y escrituras donde se protocolicen las servidumbres.
	Para lograr la concreción del distrito, se requiere que, además de los recursos dispuestos por el Estado o por el inversionista privado, si así se prevé, los beneficiarios aseguren el reembolso de las inversiones.	Actas de compromiso firmadas por los beneficiarios para el reembolso de las inversiones.
	La ADU debe aprovechar las ventajas que le da la normativa para ejercer la veeduría de las obras.	Comité técnico.

6. Proyección empresarial		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
La ADU debe estar adecuadamente estructurada y en capacidad de cumplir con todas las exigencias que le impone el hecho de responsabilizarse del manejo integral del distrito, y así poder proyectarse como una empresa líder en su territorio	La ADU debe contar con una estructura que responda a las necesidades del servicio y satisfaga las expectativas de los usuarios y de la comunidad de su área de influencia.	Esquema de manejo integral del DAT.
		Estructura de la organización.
		Competencias y funciones de cada una de las dependencias.
		Organigramas.
		Reglamentos.
		Planes de desarrollo.
		Normativa.
	Para proyectarse y cumplir con las responsabilidades que le impone la AOMMI del DAT, la ADU debe prever la necesidad de adelantar procesos de planificación, empoderamiento y actualización que le permitan desempeñarse como una empresa que jalona el desarrollo de su región.	Plan estratégico de la organización.
		Análisis DOFA.
		Plan de mejoramiento continuo.
	La producción de un DAT debe estar fundamentada en la implementación de un agronegocio que tenga mercados atractivos por la calidad de los productos, que sea competitivo a través de la agregación de valor y que, aprovechando las ventajas que le da la infraestructura, produzca a contraprestación a fin de lograr favorabilidad en la comercialización.	Proyecto productivo.
		Plan agropecuario.
		Agronegocio.

7. Regularización de la propiedad		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Regularización de la propiedad	Promover el derecho real de la propiedad y la gestión para su formalización.	Certificado de tradición y libertad.
		Bases de datos catastrales.
		Documentación que soporte la gestión realizada ante alguna entidad competente para la regularización de la propiedad.
8. Mercado de tierras		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Mercado de tierras.	Información sobre transacciones inmobiliarias y valor de los arriendos en el área del distrito.	Registro general de usuarios.
		Observatorio del mercado de tierras.

3.2 LCI de la temática técnico-ambiental

Cuadro 2. Resumen de los LCI de la temática técnico-ambiental

Resumen de los lci		
1. Ambiental		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Los proyectos de ADT deben ser orientados hacia la gestión sostenible de los recursos naturales	Identificar los impactos ambientales derivados de las actividades desarrolladas durante la etapa de inversión del proyecto. Estos serán calificados en la matriz de impactos y tendrán una o varias medidas formuladas.	Estudios técnicos ambientales.
	Definir el área de influencia del proyecto a fin de identificar los elementos de la dimensión ambiental sobre los cuales produce efectos.	Ingeniería del proyecto. Pomca, POR, PBOT, EOT.
	Priorizar las categorías de protección en el suelo rural para establecer los elementos que el proyecto puede impactar de manera negativa y determinar las medidas de manejo.	Retroalimentación con la comunidad.

Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
los proyectos de ADT deben incorporar en todas las etapas estrategias y mecanismos de gestión ambiental	Identificar las medidas de manejo y control para las obras de rehabilitación y complementación del proyecto, así como los permisos y concesiones que estas requieren para su ejecución (licencia ambiental o proyectos sin licencia con los permisos respectivos).	Planos, diseños y especificaciones técnicas.
	Contar con el plan de contingencias para la etapa de rehabilitación y complementación del proyecto.	Plan de manejo ambiental.
		Plan de contingencias.
Los proyectos de ADT deben ser orientados mediante la gestión sostenible de los recursos naturales	Establecer el tamaño del proyecto en términos de área superficial para determinar si requiere la obtención de la licencia ambiental.	Ingeniería del proyecto.
	Teniendo en cuenta que la licencia ambiental es requisito para el inicio de las obras del proyecto por parte de la autoridad ambiental competente, deberán adelantarse los trámites respectivos para su obtención.	Caracterización ambiental del proyecto.
		Pomca, POT, PBOT, EOT.
		Estado de concesión de aguas.
		Área de influencia.
		Estudio de impacto ambiental.
		Diagnóstico ambiental de alternativas.
Los proyectos de ADT deben contemplar y analizar las diferentes variables físicas que se presentan en el área del proyecto	Realizar la caracterización ambiental según indiquen los términos de referencia para el proyecto. De no existir información específica sobre una temática ambiental en particular, se deben realizar los levantamientos de información necesaria para obtenerla.	Términos de referencia.
	Analizar, con la ejecución del proyecto, la ocupación del territorio y el desarrollo o intervención de otros proyectos y medidas que se estén ejecutando en el área de influencia.	Conceptos técnicos de visita de campo.
	Tener en cuenta la zonificación ambiental del municipio para determinar las áreas de exclusión y de intervención con y sin restricciones.	Estudios ambientales.
	El emplazamiento de las obras de rehabilitación y complementación debe ser verificado con el estudio de caracterización ambiental. Se deben revisar los usos de suelo y las áreas de especial importancia ecosistémica por afectar establecidas en los Pomca.	Diagnostico social a nivel cartográfico. Pomca, POT.

2. Técnico		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Cumplir con la normativa existente para la construcción de las obras	Pliego de condiciones.	Normativa existente.
	Manual de normas técnicas.	
	Términos de referencia.	
Realizar los estudios y diseños detallados de las obras que se van a construir	Tener en cuenta de manera estricta lo establecido en los estudios y diseños de las obras que se van a construir, salvo casos excepcionales que obliguen a su rediseño, lo cual debe estar técnicamente sustentado.	Estudios y diseños desarrollados previamente.
3. Productivo		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
En todas las etapas de los proyectos de adecuación se promoverá el uso potencial y eficiente del suelo, de acuerdo con sus características, así como el seguimiento de las propiedades mediante sistemas de información geográfica para conservar su salud y la calidad	Implementar el plan de monitoreo, manejo y conservación de suelos diseñado en la etapa de factibilidad para hacer lo pertinente en el distrito durante la etapa de inversión.	Plan de monitoreo, manejo y conservación de suelos del proyecto.
	Conocer el recurso suelo mediante un levantamiento agrológico (ampliación-rehabilitación-complementación de zonas productivas) y diseñar el plan de monitoreo, manejo y conservación de suelos para implementar las respectivas medidas.	Levantamiento agrológico y plan diseñado (ampliación-rehabilitación-complementación de zonas productivas.)
	Cartografiar y realizar el seguimiento periódico al plan de monitoreo, manejo y conservación de suelos, así como a los usos del mismo, mediante el sistema de información geográfica.	Sistema de información geográfica.

Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Los proyectos de adecuación de tierras en etapas de construcción, ampliación, rehabilitación y complementación deben considerar en la planificación del proyecto y en su posterior funcionamiento el ordenamiento territorial y productivo definido por las autoridades municipales	Implementar los planes agropecuarios formulados haciendo especial énfasis en las condiciones productivas actuales y su adaptación a las tecnologías propuestas por el instrumento.	Plan agropecuario.
En las fases de ampliación, complementación o rehabilitación de los distritos de adecuación de tierras, se debe promover el uso eficiente del suelo de acuerdo con las características del mismo definidas por los estudios específicos con el fin de asegurar su productividad y sostenibilidad	Poner en marcha las acciones diseñadas por el plan agropecuario para el mejoramiento de la producción actual, el ingreso de los nuevos sistemas productivos y la adopción de la tecnología necesaria para consolidar las unidades productivas.	
	Implementar las acciones propuestas por el ordenamiento productivo, de tal forma que se consolide el uso adecuado de las tierras mediante la adopción del plan agropecuario.	



4. Función social y ecológica de la propiedad rural		
Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
La ADU a cargo de un proyecto de adecuación de tierras, apoyada por el organismo ejecutor, ha de promover el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural con el fin específico de que los beneficiarios exploten sus predios a través de actividades agropecuarias eficientes, utilicen racionalmente los recursos naturales y preserven y protejan el medio ambiente con prácticas sostenibles que garanticen el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano	Verificar que se realicen explotaciones netamente agropecuarias en todos los predios beneficiarios.	Plan agropecuario. Decreto 1465/2013: Procedimientos agrarios.
	Identificar y conservar la estructura ecológica principal existente en los predios beneficiarios.	POT, EOT, PBOT. Pomca.
	Realizar seguimiento, a nivel de predios, de la implementación de prácticas ambientalmente sostenibles.	Plan agropecuario. Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua. Acompañamiento integral a los beneficiarios. Decreto 1465/2013: procedimientos agrarios.
	La ADU debe hacer la gestión pertinente ante la autoridad ambiental competente para formar parte del consejo de cuenca.	Resolución 509 de 2013, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se definen los lineamientos para la conformación del consejo de cuenca.

3.3 LCI de la temática económico-financiera

Cuadro 3. Resumen de los LCI de la temática económico-financiera

Lineamientos específicos	Criterios técnicos específicos	Instrumentos
En la etapa de inversión, se ha de promover la eficiencia en el uso de los recursos financieros para la AOMMI de los distritos de adecuación de tierras	En la etapa de inversión, se deben proyectar presupuestos anuales reales para su adecuada administración, operación, mantenimiento y manejo integral.	Manuales de AOM de los distritos de ADT, diagnóstico anual del estado de las obras, programación de la AOMMI, ejecución presupuestal de la vigencia y programaciones de presupuesto con costos reales.
	Las tarifas por servicios de ADT establecidas deben financiar en su totalidad los presupuestos de administración, operación y mantenimiento (AOM).	
	Los presupuestos para el manejo integral, por su parte, se financian con recursos gestionados por el organismo administrador o con recursos propios de la asociación de usuarios.	

Lineamientos específicos	Criterios técnicos específicos	Instrumentos
El organismo ejecutor tiene la obligación de realizar la revisión de los compromisos de los beneficiarios para comprobar el punto de equilibrio del proyecto	La capacidad y voluntad de pago de los beneficiarios que se hayan comprometido con las cartas o garantías requeridas deben estar vigentes o, si es el caso, deben actualizarse.	Análisis de las cartas de compromiso que contengan los requisitos establecidos en la norma vigente, las cartas de los retiros del proyecto y los nuevos interesados.
	Se debe contar con el mínimo de beneficiarios como punto de equilibrio.	
En el desarrollo de los proyectos de ADT, se debe garantizar la disponibilidad de los recursos para financiar la inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) y adelantar la AOMMI que se requiere, a fin de que sean sostenibles y rentables	Antes de iniciar las inversiones, se debe tener certificada la disponibilidad de los recursos de los aportantes al proyecto.	Certificación de disponibilidad de recursos, según la fuente de financiamiento.
En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación), se debe dar continuidad a las acciones que permiten lograr la integración horizontal y vertical de las cadenas productivas existentes y nuevas en los proyectos de ADT	En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos de adecuación de tierras, a través de las organizaciones regionales de las cadenas, se implementan los planes de acción concertados para el fortalecimiento de las cadenas productivas previstas.	Planes de acción concertados con la participación de todos los actores de la cadena.
	En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos de adecuación de tierras, a través de las organizaciones regionales, se continúa con la firma de acuerdos de competitividad y se realiza el respectivo seguimiento para su cumplimento.	Acuerdos de competitividad. Evaluaciones y seguimiento.
Monitoreo de mercados	Conocer los cambios en el mercado para tomar acciones correctivas.	Módulo de competitividad del sistema de información.
Plan operativo del plan de negocios	Elaborar de manera participativa el plan de negocios y su plan operativo, mostrar eficiencia en el uso de recursos y hacer monitoreo permanente.	Plan estratégico del distrito y plan de negocios.

Lineamientos específicos	Criterios técnicos específicos	Instrumentos
Sistema de información	Establecer un sistema de información que contenga, como mínimo, aspectos relacionados con productividad, costos de producción, precios, tendencias del mercado, condiciones de acceso.	Información primaria provista por los productores, la ADU y la que se encuentra disponible en la web.
Se debe corroborar el alcance establecido por el proyecto con el cronograma de las actividades por desarrollar, a fin de verificar que estas se encuentran soportadas en una planeación financiera con los flujos de fondos y los presupuestos para realizar el monitoreo, seguimiento y la evaluación de los avances de ejecución de recursos, de tal manera que se puedan tomar decisiones de forma eficaz y efectiva	Establecer la planeación financiera enmarcada en la triple restricción de los proyectos: tiempo, calidad y costo, y que sea transversal en los niveles estratégicos, operativos y funcionales de los mismos.	Presupuestos finales.
		Cronograma de actividades.
		Flujo de fondos.
		Herramienta de seguimiento, control y evaluación.
En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación), continúan las acciones iniciadas en la etapa de preinversión que permiten a los productores acceder a los recursos financieros requeridos para la ejecución de obras de adecuación predial y la adquisición de capital de trabajo para las actividades agropecuarias	En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos de ADT, se gestionan los recursos financieros necesarios para las inversiones en obras de adecuación predial y se identifican, cuantifican y gestionan los recursos financieros destinados al capital de trabajo requerido para las actividades agropecuarias de los distritos de adecuación de tierras.	Estudios y diseños, planes de desarrollo y planes de inversión. Gestión con entidades crediticias para facilitar el acceso a los recursos de inversión predial y capital de trabajo.
Identificar la oportunidad y seguridad de los recursos de financiación, de acuerdo con la planeación financiera del proyecto, por parte de los actores públicos y privados que se vinculen al proceso, a fin de promover la transparencia, disponibilidad y efectividad	Las certificaciones de las fuentes de ingresos de los aportantes de recursos al proyecto deben estar acreditadas debidamente por las autoridades encargadas para constatar su veracidad como recursos lícitos.	Certificación de recursos lícitos, según fuente de financiamiento.
		Las certificaciones de experiencia en administración de recursos.
	Se debe contar con el portafolio de servicios de las entidades administradoras de recursos.	Plataforma de servicios del administrador de recursos.

4. Normativa aplicable

A continuación se relacionan las principales normas aplicables en el proceso de adecuación de tierras y, específicamente, en la etapa de inversión.

4.1 Normativa para la temática social-organizacional

Cuadro 4. Resumen de la normativa para la temática social-organizacional

Resumen de la normativa		
1. Acompañamiento institucional		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de 1991, artículos 1 y 2	Constitución Política de Colombia.	Establece las bases políticas y jurídicas para la gobernabilidad democrática mediante la modernización del aparato público, al igual que señala los fines esenciales del Estado.
Ley 41 de 1993, artículos 1, 8, 15 y 21	Se organiza el subsector de adecuación de tierras.	Define las entidades estatales que conforman el subsector de adecuación de tierras, los organismos ejecutores, las funciones y la responsabilidad del ente encargado de la ADT de realizar el seguimiento a los proyectos y distritos, así como de apoyar a las asociaciones.
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Decreto 1985 de 2013, artículos 2 y 12	Se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	El decreto le establece al MADR la función de promover el desarrollo rural con enfoque territorial y de propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, aspectos que forman parte del parámetro.

2. Gestión territorial		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia, artículos 5, 67, 80 y 209	Constitución Política de Colombia.	Señala los derechos de los ciudadanos, en este caso, a una vivienda digna, a la educación, al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y define que la función administrativa estará al servicio del interés general.
Ley 41 de 1993, artículo 22	Se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.	Señala las funciones de las asociaciones de usuarios frente al distrito en lo referente a las labores de administración, operación y manejo.
Decreto 2364 de 2015	Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.	En este decreto, se establece como función de la ADR promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, y establecer los criterios para su formulación, con base en las políticas que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los demás sectores administrativos.



Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Decreto 1987 de 2013, artículos 1 y 6	Por el cual se organiza el «Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del pacto nacional por el agro y el desarrollo rural».	Establece la conformación del Consea, instancia del orden departamental donde tienen asiento entidades departamentales y nacionales, entidades adscritas al MADR, universidades, representantes de los gremios y organizaciones campesinas, entre otros; asimismo, establece la integración del CMRD, en el cual se abre un espacio para los representantes de las organizaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio. Estos escenarios institucionales multisectoriales son un espacio para que las asociaciones participen y gestionen apoyos para sus distritos.
3. Participación ciudadana		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de 1991, artículos 1, 2 y 103	Constitución Política de Colombia.	Señala que Colombia es un Estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales; un Estado democrático, participativo y pluralista que tiene como fin esencial facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, por lo que establece los mecanismos de participación.
Ley 41 de 1993, artículos 8, 21 y 22	Se organiza el subsector de adecuación de tierras.	Define que la asociación de usuarios es la encargada de los procesos organizativos, administrativos y de manejo del distrito, así como de la vinculación de las comunidades a los procesos de adecuación de tierras. Además, define su obligación de consultar a los posibles beneficiarios y de obtener su compromiso.
Ley 134 de 1994	Ley Estatuaria de Participación.	Establece los mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio de sus derechos y obligaciones.
4. Diversidad territorial		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de 1991, artículos 1, 2, 7, 8 y 33	Constitución Política de Colombia.	Colombia se reconoce como un Estado social de derecho. Su fin es servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los derechos. Asimismo, el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, es su obligación.
Ley 70 de 1993	Comunidades afrodescendientes del Pacífico.	En ella se les reconoce a las comunidades negras del Pacífico sus derechos sobre los territorios colectivos y se establecen los mecanismos para la protección de sus derechos.
Ley 21 de 1991	Se aprueba el Convenio 169 de la OIT.	En ella se reconocen los derechos de las comunidades étnicas a la libre determinación y al uso y disfrute de sus tierras y territorios, como mecanismo para su protección en aras de promover la pervivencia física y cultural.
Ley 99 de 1993, artículos 76 y 330	Crea el Ministerio de Ambiente.	Determina que la explotación de los recursos naturales se debe hacer sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las comunidades negras tradicionales. Y se reconoce el derecho a la consulta previa.

5. Fortalecimiento organizacional		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de Colombia.	Establece que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.
Ley 41 de 1993	Ley de Adecuación de Tierras.	Determina que, en la etapa de inversión, el organismo ejecutor debe apoyar a la asociación de usuarios para que se convierta en el interlocutor válido, frente a la gestión oficial, en todas las instancias de ejecución del proyecto.
Ley 134 de 1994	Ley Estatutaria de Participación.	Establece los mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio de sus derechos y obligaciones.
Decreto 1380 de 1995	Reglamenta parcialmente el artículo 21 de la Ley 41 de 1993.	Define la documentación requerida para el reconocimiento y la inscripción de la ADU ante el MADR.
Resolución 1399 de 2005	Expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los DAT y para su AOMMI por parte de las ADU.	Hace referencia a las modalidades de entrega, al manejo del DAT y de los proyectos productivos y, en general, a la AOMMI de los distritos de adecuación de tierras.
Resolución 49 del 5 de agosto de 2016	ADR Expedición de certificados de existencia y representación legal de las ADU	Documento importante para acreditarse ante las instituciones públicas y privadas.
6. Gestión comunitaria		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de Colombia.	Establece que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.
Ley 41 de 1993	Ley de Adecuación de Tierras.	Establece que los organismos ejecutores tienen el compromiso de impulsar la organización de asociaciones de usuarios, por lo tanto, en la etapa de inversión el organismo ejecutor debe apoyar a la asociación de usuarios para que se convierta en el interlocutor válido, frente a la gestión oficial, en todas las instancias de ejecución del proyecto.
Ley 134 de 1994	Ley Estatuaria de Participación.	Establece los mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

7. Proyección empresarial		
Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41 de 1993	Ley de Adecuación de Tierras.	Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.
Decreto 2364 de 2015	Cea la ADR.	Impartir directrices para la articulación de los componentes de asistencia técnica, acceso a activos productivos, adecuación de tierras y comercialización, y sus respectivas modalidades de entrega, que permitan la integralidad de los proyectos de desarrollo agropecuario y rural y su alineación a la política formulada por el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural.
8. Regularización de la propiedad		
Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia, artículos 60, 63, 64 y 65	Constitución Política de Colombia.	Se establece el acceso progresivo a la propiedad y a lo relacionado con los bienes públicos, la protección de la producción de alimentos y el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.
Ley 160 de 1994	Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.	En el título XII, habla de manera explícita sobre los baldíos nacionales, los requisitos, las limitaciones y prohibiciones para la adjudicación de baldíos a las personas naturales.
Resoluciones ministeriales 0452 de 2010 y 0181 de 2013	Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural Privada.	Plantea el diseño, la coordinación, ejecución y evaluación de los componentes y proyectos de la formalización de predios de propiedad privada.
Decreto 1985 de 2013	Creación de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	El artículo 13 de este decreto propone normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y, en general, la regularización de la propiedad de las tierras rurales.
Ley 1448 de 2011	Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.	Establece el trámite ante las entidades competentes de los procesos de formalización de predios de las víctimas.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Decreto 639 de 2008	Reglamenta la extinción del derecho de dominio sobre inmuebles rurales por incumplimiento de la función social de la propiedad, y se dictan otras disposiciones.	Se aplica a las áreas que se presumen económicamente explotadas.
9. Mercado de tierras		
Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia, artículos 63, 64, 65 y 66	Constitución Política de Colombia.	Define el marco constitucional de acceso al uso y la propiedad de la tierra.
Ley 160 de 1994	Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.	En su título IV, se menciona el procedimiento para la adquisición de predios y las mejoras.
Decreto 1139 de 1995 y resoluciones 2964 de 1995 y 2965 de 1995 del Incora	Se establecen la forma y los requisitos para el pago de las mejoras que deben adquirirse en desarrollo de los programas previstos en la Ley 160 de 1994.	Se señala el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de avalúos.
Ley 1579 de 2012	Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos.	Busca garantizar la seguridad, confiabilidad y plena formalidad de las transacciones o los actos que afectan el registro de la propiedad inmueble, así como la accesibilidad a estos.
Decreto 4145 de 2011	Creación y definición de funciones de la UPRA.	Señala el proceso de gestión de la información relacionada con el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras y el mercado de tierras rurales.

4.2 Normativa para la temática técnico-ambiental

Cuadro 5. Resumen de la normativa para la temática técnico-ambiental

Resumen de la normativa		
1. Ambiental		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones.	Artículo 43. Parágrafo 1. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1 % del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1 % en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.
Decreto 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	Señala y reglamenta el manejo de los recursos naturales renovables, la defensa del ambiente, el sistema de información ambiental, entre otros.
Decreto 1076 de 2015 (el cual abarca el Decreto 2041 de 2014)	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (capítulo 3, sobre licencias ambientales).	Señala las competencias en materia de adecuación de tierras de la autoridad ambiental competente, según la envergadura del proyecto.
Ley 388 de 1997	Ordenamiento territorial.	Sienta las bases legales para la aplicación del ordenamiento territorial a nivel nacional y el establecimiento de los mecanismos que permitan a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
decreto 3600 de 2007	Ordenamiento territorial rural.	Se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, y se adoptan otras disposiciones.
Resolución 1286 de 2006, del 30 de junio	Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental previo a la construcción y operación de distritos de riego o drenaje.	Por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental previo a la construcción y operación de distritos de riego o drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas, y se adoptan otras determinaciones.
Decreto 1900 de 2006	Por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	Menciona las condiciones que debe tener el proyecto para realizar la inversión del 1 % (artículo 2) y la base de los costos por tener en cuenta para realizarla (artículo 3), que incluye la adquisición de terrenos e inmuebles, obras civiles, adquisición y alquiler de maquinaria y equipos utilizados en estas obras y la constitución de servidumbres.
Decreto 0953 de 2013	Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.	Establece las directrices para la adquisición y el mantenimiento de las áreas de importancia estratégica en la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos y distritos de riego y para la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales. Aplica para distritos de riego que no requieren licencia ambiental.
		La selección de predios por parte de los distritos de riego se debe realizar con el apoyo técnico de la autoridad ambiental de su jurisdicción (artículo 5, parágrafo 1).

2. Técnico		
Norma	**Objeto de la norma**	**Relación con la temática**
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y de los recursos naturales renovables.	Señala los fundamentos de la política ambiental en Colombia, que incluye el desarrollo de los proyectos o distritos de adecuación de tierras.
Documentos UPRA y ADR	Manual de normas técnicas básicas para proyectos de adecuación de tierras.	Desarrolla la norma básica para la construcción de obras de adecuación de tierras.
Ley 80 de 1993	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Dispone las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales.
Ley 1150 de 2007	Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.	Aborda el tema de la eficiencia y la transparencia en la contratación de obras.
Ley 56 de 1981 y Decreto 2024 de 1982, en concordancia con la Ley 80 de 1993	Declaratoria de utilidad pública, adquisición de predios y pago de mejoras requeridas para la construcción de las obras.	Aplica cuando se trate de adquisición de predios.
Decreto Ley 222 de 1983	Establecimiento de servidumbres.	Aplica cuando se trate de establecer servidumbres.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 400 de 1997	Norma NSR-2010.	Reglamenta las construcciones sismorresistentes.
Icontec	Instituto Colombiano de Normas Técnicas.	Rige la normativa en el campo de la construcción de obras civiles.
American Society for Testing Materials (ASTM)	American Society for Testing Materials.	Aborda lo referente a materiales de construcción.
American Water Works Association (AWWA)	American Water Works Association.	Reglamenta las obras en ríos, lagunas y cuerpos de agua.
American Concrete Institute (ACI)	American Concrete Institute.	Reglamenta el uso de concretos.
American Society of Mechanical Engineers (ASME)	American Society of Mechanical Engineers.	Reglamenta los trabajos electromecánicos.
American Institute of Steel Construction (AISC)	American Institute of Steel Construction.	Reglamenta el uso de los refuerzos con hierros.
3. Productivo		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.	Artículo 43. Parágrafo 1. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1 % del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1 % en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.
Decreto 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	Señala y reglamenta el manejo de los recursos naturales renovables, la defensa del ambiente, el sistema de información ambiental, entre otros.
Resolución 1286 del 30 de junio de 2006	Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de distritos de riego o drenaje.	Por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de distritos de riego o drenaje con cobertura superiores a 20.000 hectáreas, y se adoptan otras determinaciones.
5. Función social y ecológica de la propiedad		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 58	Constitución Política de Colombia.	Establece que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, como tal, le es inherente una función ecológica.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Decreto 1465 de 2013	Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios.	Artículo 28. Indica que el incumplimiento de la función social de la propiedad es por inexplotación de predios rurales, y el incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, por violación de las normas ambientales en la explotación del predio.
Política Nacional de Producción más Limpia. Agosto de 1997	Política Nacional de Producción más Limpia. Ministerio del Medio Ambiente.	Señala las prácticas sostenibles para la actividad desarrollada en cada predio beneficiado por un proyecto de adecuación de tierras (uso eficiente de los recursos naturales, optimización de procesos, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales generados a la población y los ecosistemas).
Resolución 0509 de 2013	Por la cual se definen los lineamientos para la conformación del consejo de cuenca.	Señala los procedimientos de participación en el consejo de cuenca de las organizaciones presentes en el territorio.

4.3 Normativa para la temática económico-financiera

Cuadro 6. Resumen de la normativa para la temática económico-financiera

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41 de 1993	Por la cual se organiza el subsector de ADT y se establecen sus funciones.	El capítulo V establece los organismos de financiación de la ADT, teniendo en cuenta que se busca que estas fuentes garanticen en su totalidad la ejecución de la inversión. El capítulo V también establece los organismos de financiación de la ADT, el Fonat y Finagro. Los organismos ejecutores deben garantizar en su totalidad los recursos para la ejecución de las inversiones por medio de las gestiones y trámites que se indiquen en esta norma.
		El capítulo VII dictamina las normas de recuperación de las inversiones del proyecto, que, para efectos de la etapa de inversión en las actividades previas, requiere tener claramente definida la liquidación de las mismas, como lo formula la ley, y que se haya determinado la aprobación por parte de los usuarios. Artículo 11, sobre el seguimiento de los proyectos.
		Artículo 15. Plantea las funciones de los organismos ejecutores para establecer o aprobar los presupuestos de administración, operación y mantenimiento del distrito.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Decreto 1881 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 41 de 1993.	Artículo 17. El acta final de compromiso establece el contenido, el objeto, los sujetos, el compromiso financiero y las garantías reales que, para las actividades previas a la construcción, se deben revisar a fin de corroborar lo relacionado con las garantías de financiación del proyecto.
		Artículo 29. El organismo ejecutor determinará los plazos, forma de pago, financiación y demás condiciones dentro de las cuales cada obligado pagará la cuota que le corresponda. En las actividades previas se deben tener las actas de compromiso y las garantías que permitan alcanzar el punto de equilibrio tanto de la inversión como de la AOMMI, lo cual busca tener disponibilidad de recursos en la ejecución de las inversiones.
		Artículo 34. En el literal G, establece que el director de la entidad ejecutora de la política pública tiene la atribución sobre el Fonat de autorizar recursos para los proyectos priorizados de ADT. La certificación de desembolsos es una herramienta clave para la disponibilidad de recursos.
INCODER	Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de ADT ejecutadas por el Incoder.	Este acuerdo define lo concerniente a la recuperación de las inversiones de los DAT y menciona las actividades previas a la ejecución que deben establecer la disponibilidad de los recursos y garantizar los compromisos de los beneficiarios para con la recuperación de las inversiones, como se ve en el artículo quinto: obligación por pagar.
Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP y se dictan normas orgánicas de presupuesto, entre otras disposiciones.	El artículo 24 de esta ley menciona la constitución de los patrimonios autónomos para el manejo de los recursos del proyecto. La disponibilidad, oportunidad y seguridad de los recursos, como lineamiento y parámetro de la etapa de inversión, representa un vehículo determinante para el proceso de administración de recursos.
		Determina el procedimiento para la autorización de las vigencias futuras, en el marco de las APP, como posible mecanismo de financiamiento.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, las cuales conforman el estatuto orgánico del presupuesto.	Se deben tener en cuenta todas aquellas normas que regulan el presupuesto de la nación, debido a que en términos de la ejecución de inversiones que requieren de recursos públicos, como es el caso del mecanismo de financiación pública que establece la Ley 41 de 1993, o también lo que dictamina el mecanismo de financiación de las APP que requieren este tipo de recursos, se hace necesario consultar las disposiciones de esas normas.
Resolución 1399 de 2005	Por la cual se expide el reglamento que define los criterios generales relacionados con la entrega de los distritos de adecuación de tierras para su administración, operación y conservación por parte de las ADU.	En su artículo 14, establece los criterios que deben atenderse en la elaboración, autorización y aprobación presupuestal para la AOM.
		El artículo 16 trata sobre el establecimiento de las tasas y tarifas de ADT.
Acuerdo 193 de 2009	Por el cual se definen los lineamientos para establecer las tarifas aplicables a los usuarios de los distritos de adecuación de tierras ejecutados por el Incoder.	Entre otros aspectos, se presentan definiciones y consideraciones para el establecimiento de los presupuestos de AOM de los distritos de ADT y de las respectivas tarifas.
Ley 101 de 1993, Ley 811 de 2003 y Resolución 186/2008, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por medio de las cuales se crean las organizaciones de cadena del sector agropecuario, pesquero y forestal y se establecen los mecanismos para su inscripción ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Reglamenta lo relacionado con las organizaciones de cadena.
		La ley 186 de 2008 reglamenta la Ley 811 de 2003 y el Decreto 3800 de 2006, en lo referente al funcionamiento de las organizaciones de cadena.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Decreto Reglamentario 3800 de 2006, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003, modificatoria de la Ley 101 de 1993, sobre organizaciones de cadena en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola.	Aborda cadenas productivas, representatividad, inscripción y acuerdos comerciales.
Resolución 186 de 2008 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003 y el Decreto 3800 de 2006 sobre la inscripción de las organizaciones de cadena en el sector agropecuario, forestal, acuícola y pesquero ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Aborda las cadenas productivas y regula las condiciones de inscripción y conformación de las organizaciones.
Ley 1014 de 2006	Fomenta la cultura del emprendimiento.	Busca promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país.
Ley 1253 de 2008	Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones.	Promueve el desarrollo científico y tecnológico para facilitar la incorporación de Colombia a la economía global.
Decreto 1500 de 2012	Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.	Redefine el sistema de competitividad y lo organiza como Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación, y establece los mecanismos de coordinación interinstitucional.
Documento CONPES 3439 de 2006	Institucionalidad y principios rectores de la política para la competitividad y productividad.	Propone la creación del sistema nacional de competitividad.
Documento CONPES 3527 de 2008	Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Plantea los 15 planes de acción para el desarrollo de la política nacional de competitividad, en el marco del sistema nacional de competitividad.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 16 de 1990	Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y se dictan otras disposiciones.	En el capítulo I, artículo 1, se crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario para la formulación de la política de crédito destinada al sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros.
		El artículo 2 trata el crédito de fomento agropecuario y menciona los criterios para su programación.
		El capítulo II, artículo 7. Crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).
Finagro 2015	Manual de servicios Finagro.	Capítulo I. Crédito agropecuario y rural.
		Capítulo II. Programas especiales de fomento y desarrollo agropecuario.
		Capítulo III. Fondo agropecuario de garantías (FAG).
		Capítulo IV. Incentivo a la capitalización rural (ICR)
		Capítulo V. Líneas especiales de crédito: línea especial de crédito con tasa subsidiada para financiar las actividades que buscan el mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario y la consolidación de la seguridad alimentaria.
Acuerdo191 de 2009	Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de ADT ejecutadas por el Incoder.	Este acuerdo define lo concerniente a la recuperación de las inversiones de los DAT y menciona las actividades previas a la ejecución que deben establecer la disponibilidad de los recursos y garantizar los compromisos de los beneficiarios para con la recuperación de las inversiones, como lo establece el artículo quinto: obligación por pagar.
Constitución Política de 1991	Constitución Política de Colombia.	En su artículo 267 establece que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación.



II

Temática social-organizacional



Consultores
MARTHA TERESA MARTÍNEZ NIÑO
ARMANDO GÓMEZ ARANA
ANA ÉRIKA CUÉLLAR CORTÉS
JOHN ALEXÁNDER CAIMÁN URQUIJO

Coordinación
ALEXANDRA FORERO QUIÑONES

Supervisión
ELIZABETH FLECHAS JIMÉNEZ
WILSON DAVID GAMBOA PÉREZ

Fotografías
Banco de imágenes UPRA

Introducción

A partir del análisis de aspectos sociales y organizativos, la guía propone a las asociaciones de usuarios y a los organismos administradores y ejecutores un conjunto de parámetros orientados a mejorar los procesos que se desarrollan en la etapa de inversión de la adecuación de tierras. Por ello, se plantean acciones dirigidas hacia el componente humano, el organizacional e institucional, al igual que al ordenamiento social de la propiedad, elementos que forman parte de un territorio y de la adecuación de tierras vista como una apuesta al desarrollo regional y local.

La aplicación de las orientaciones establecidas en esta guía conducirá a que se ejecuten proyectos integrales en los cuales se logre una gran participación de las comunidades, se prevean todas las actividades, se consideren las especificidades del territorio y de las personas que lo habitan, se fortalezca la organización, se realicen obras de manera técnica, se respete el medio ambiente, se consolide un proyecto productivo sostenible, se prevea el financiamiento total de esta etapa y la subsiguiente, entre otros aspectos.

Con esta guía, el interesado tendrá, de forma general, el paso a paso para ejecutar de manera adecuada acciones que le permitan consolidar un proceso exitoso de inversión en adecuación de tierras, desde la temática social-organizacional.

Definiciones

Acceso a la tierra rural: conjunto de instrumentos, mecanismos, acciones, programas y demás estrategias desarrolladas por el Estado para dotar de tierra a la población rural que carece de ella, o que la posee de manera insuficiente, y fomentar su uso y disfrute a través de las distintas formas de tenencia o apropiación social temporales o permanentes, con el fin de cumplir la función social y ecológica de la propiedad (UPRA, 2014).

Administración: en un distrito de adecuación de tierras (DAT), es la encargada de desarrollar todas las acciones dirigidas a planificar, ejecutar, supervisar, controlar y evaluar las actividades que se desarrollan en el distrito con el objeto de lograr una óptima prestación del servicio público que comprende el riego, el drenaje y la protección contra inundaciones (UPRA, 2015d).

Ampliación: cuando por requerimientos de la comunidad, y a buen juicio del organismo ejecutor, se considere que el servicio que se presta actualmente puede cubrir nuevas áreas para ampliar la de riego, drenaje y protección contra inundaciones, por existir los recursos tanto de agua y suelo como económicos, se procederá a realizar la obra y, para todos los efectos, se seguirán todas las especificaciones que se requieren en una obra nueva (Equipo Adecuación de Tierras [ADT], 2014).

Arrendamiento: contrato en el que las dos partes se obligan recíprocamente, la una, a conceder el goce de una cosa, ejecutar una obra o a prestar un servicio; la otra, a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado (Código Civil Colombiano, artículo 1973, 2006).

Asociaciones de usuarios: de conformidad con la Ley 41 de 1993, las asociaciones de usuarios se organizan para efectos de representación, manejo y administración del distrito.

Autoridades tradicionales: estructuras que representan la autoridad y el «gobierno propio, reglamentadas según la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de sus comunidades, y ejercerán dentro de su territorio las competencias y funciones establecidas en la Constitución y las leyes» (Ministerio del Interior, 2014).

Beneficiarios: usuarios de un distrito de adecuación de tierras, específicamente, «toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho distrito. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo, la conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales» (Ley 41/1993).

Complementación: proceso por el cual, dadas las necesidades del servicio y su optimización, se hace necesario o ejecutar nuevas obras o adquirir maquinaria o equipos nuevos y con mejores tecnologías, ojalá de punta, con el fin de modernizar el DAT (UPRA, 2015d).

Compraventa: contrato en el que una de las partes se obliga a dar una cosa, y la otra, a pagarla en dinero. La primera acción se conoce como vender y la segunda, como comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio (Código Civil Colombiano, artículo 1849, 2006).

Comunidad étnica: «colectivo humano con características culturales, históricas, políticas, sociales e incluso económicas diferenciadas de otros colectivos humanos. Los grupos étnicos se suelen diferenciar en las sociedades hegemónicas o "mayoritarias". En el caso colombiano, los pueblos indígenas, el pueblo rom, los raizales y las comunidades afrocolombianas» (DNA, MI, Fonade, Usaid, OIM, p. 24)

Construcción: materialización de los diseños realizados para las obras específicas de adecuación de tierras: captación, conducción, distribución, sistema predial, sistema de drenaje y vías. También la de otros servicios básicos como los sistemas de servicios públicos, si no existen (acueducto, alcantarillado, energía, conectividad), que deben realizarse con los respectivos aportes de los entes territoriales y de la comunidad. Comprende además la inversión en obras que complementan el proceso productivo como centros de acopio, bodegas, plantas de clasificación de productos agrícolas, silos, molinos, plantas de procesamiento, plantas para poscosecha, entre otras (UPRA, 2015d).

Consulta previa: «derecho fundamental que tienen las comunidades étnicas a conocer, determinar y concertar las acciones que se deben seguir frente a un proyecto, obra o actividad que se pretenda realizar dentro de su territorio y afecte su integridad étnica y cultural» (PNUD, 2012)

Criterio: condiciones, reglas o requisitos establecidos para decidir, clasificar, elegir, relacionar, evaluar o ejecutar un lineamiento (Massiris, 2014).

Cultura local: conjunto de símbolos, representaciones, normas, conocimientos, formas de organización social y visiones desarrollado en torno a un territorio en el cual se construyen las relaciones entre los diversos grupos humanos con la naturaleza y entre estos (Martínez, 2015).

Desarrollo rural con enfoque territorial: «proceso integral que abarca sus dimensiones económica, social, ambiental, cultural, política y administrativa [...] busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como sus derechos civiles y políticos, y muy especialmente su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional» (UPRA, 2015a).

Distrito de adecuación de tierras: «delimitación del área de influencia de las obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de elevar la productividad agropecuaria» (Congreso de la República, Ley 41/1993).

Drenaje: dotación de infraestructura destinada a permitir la evacuación de los excedentes de agua en un predio o conjunto de predios, ya sean originados por las lluvias o causados por aguas provenientes de inundaciones de las tierras dedicadas a la explotación agropecuaria (UPRA, 2015d).

Estructura organizativa: esta debe dirigirse a la identificación de prioridades y a establecer todo tipo de relación con las diferentes entidades de la región; a fortalecer el gremio posicionándolo en los diferentes niveles de decisión; a trabajar en su promoción; a profundizar con todo el grupo directivo en el conocimiento del sector, lo gremial y la legislación; a generar una cultura de investigación en la organización; a diseñar estrategias de posicionamiento; a fortalecer el perfil de los directivos; a consolidar relaciones con el sector financiero; a documentar, integrar y difundir los procesos de la organización; y a trabajar una cultura de responsabilidad sobre la calidad y oportunidad de la información y de los servicios que se prestan (UPRA, 2015a).

Expropiación por motivos de utilidad pública e interés social: se declara de utilidad pública e interés social la adquisición de franjas de terrenos, así como las mejoras de propiedad particular o de entidades públicas, los predios destinados a la construcción de embalses o las obras de adecuación de tierras como riego, drenaje y protección contra inundaciones (Congreso de la República, Ley 41/1993, artículo 6.).

Falsa tradición: tipo de propiedad irregular que no permite al propietario el ejercicio íntegro de su derecho, pues la adquisición viciada continúa con el nuevo propietario, y los distintos actos que el segundo realice no sanean la irregularidad. La falsa tradición es una inscripción realizada en el folio, la cual se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien, o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia. Se consideran como tal los actos de enajenación de cosa ajena y transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como lo es la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión y la posesión inscrita (UPRA, 2014).

Gestión territorial: «implica la consideración integral de todos los componentes territoriales: medioambiente, población, cultura, normas, instituciones, actividades productivas, gobierno, etc., cuya articulación se da en distintas escalas expresadas en estructuras territoriales diversas que definen el orden existente» (UPRA, 2015a).

Inversión: concreción del proyecto en la cual se materializan los estudios y diseños adelantados en la etapa de preinversión que permiten poner en funcionamiento los servicios de riego, drenaje o protección contra inundaciones,



la infraestructura de servicios básicos, la prestación de los servicios complementarios y los planes de acompañamiento previstos en beneficio de una comunidad asociada alrededor de una unidad de producción agropecuaria con una organización que, posteriormente, tendrá la responsabilidad, si así le corresponde, de administrarla, operarla, mantenerla y manejarla integralmente para el logro de un desarrollo productivo que concuerde con las inversiones y el objetivo de las mismas, las cuales tienen como último fin el de mejorar la productividad y elevar el nivel de vida de sus beneficiarios. Contempla las modalidades de construcción, rehabilitación, complementación y ampliación (UPRA, 2015d).

Lineamiento: directriz, mandato o pauta que emplea la UPRA para orientar la gestión del territorio para usos agropecuarios en el ámbito de sus competencias (Massiris, 2014).

Manejo integral: el enfoque integral en la administración de un distrito de adecuación de tierras, que consta de obras de infraestructura destinadas a dotar con riego, drenaje y protección contra inundaciones a un área específica de producción agropecuaria, comprende la puesta en marcha de una agenda de servicios complementarios que incluye la investigación, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la capacitación y la comercialización; servicios básicos como la educación, la salud y los servicios públicos; y una adecuada planificación con el fin de incrementar la productividad y lograr la proyección empresarial de los usuarios, para garantizar la seguridad alimentaria y la generación de ingresos a través de agronegocios rentables y sostenibles que conduzcan a un desarrollo rural integral y armónico con el territorio y el ecosistema que, además, permitan mejorar las condiciones de vida del productor agropecuario (UPRA, 2015d).

Mantenimiento: conjunto de actividades cuya finalidad es la conservación de la infraestructura existente como embalses, presas, canales de riego, canales de drenaje, maquinaria, equipos, instalaciones y vías, con el fin de mantenerla en buenas condiciones de operación para la prestación eficiente de los servicios correspondientes (UPRA, 2015d).

Mercado de tierras: conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes o servicios, sobre las áreas disponibles libres de toda presión externa, en virtud de los cuales se obtiene el uso, goce o disposición de la superficie total o parcial de un predio (UPRA, s. f.).

Observatorio de mercado de tierras rurales: herramienta institucional para monitorear y hacer visible el funcionamiento y las dinámicas del mercado de tierras rurales; fue creado con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta del Estado en la gestión de políticas de tierras, identificar posiciones especulativas y acaparadoras, eliminar asimetrías en el acceso a información e impulsar usos más eficientes y sostenibles del suelo rural en Colombia (UPRA, 2015a).

Operación: actividad dirigida a planificar, controlar y evaluar el suministro de agua de buena calidad, de manera eficiente y oportuna, a fin de asegurar la producción agropecuaria del distrito. Para esto, debe estar fundamentada en una adecuada infraestructura y una organización consolidada; todo lo anterior, partiendo de la disponibilidad de agua (UPRA, 2015d).

Ordenamiento social de la propiedad rural: "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" (Resolución 128 de 2017).

Ordenamiento productivo: "Proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio, con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional, bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental" (Resolución 128 de 2017).

Organismo ejecutor: organismos ejecutores de proyectos de adecuación de tierras pueden ser públicos o privados. Son organismos ejecutores públicos las entidades que, según la ley, están autorizadas para llevar a cabo la construcción de distritos de adecuación de tierras, como es el caso de la ADR el Fonade, los entes territoriales, las corporaciones autónomas regionales y los territorios indígenas. Asimismo, pueden ser organismos ejecutores las entidades de carácter privado

que, con base en estudios aprobados por las autoridades ambientales regionales y las instituciones estatales que rigen el subsector de la adecuación de tierras, construyan obras de infraestructura destinadas al establecimiento de un DAT (Ley 41/1993).

Parámetro: variable que permite alcanzar un resultado o el cumplimiento de los criterios.

Participación comunitaria: proceso social que tiene como fin influir en la toma de decisiones sobre aspectos que afectan a los ciudadanos o que son de su interés, el cual parte de la necesidad de generar consensos en torno a la diversidad de intereses de los diferentes actores presentes en un territorio para el ejercicio real de la ciudadanía alrededor de una «acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política» (Velásquez, 2003).

Plan agropecuario: propuesta productiva para el DAT. Surge del análisis de los mercados, de las variables agronómicas, de la disponibilidad y demanda de agua, de las variables económicas, financieras, sociales y ambientales que se hacen presentes en el territorio del proyecto, y se elabora con la



participación de los productores. Debe integrar no solamente las variables productivas mencionadas anteriormente, sino plantear una respuesta que, desde la producción, se ofrece para satisfacer los mercados mediante una inversión de recursos en infraestructura (UPRA, 2015d).

Plan de administración: actividades por desarrollar y recursos humanos, físicos y financieros necesarios para cumplir la misión de administrar el DAT de manera que responda a los intereses de la comunidad beneficiaria.

Plan de gestión social: instrumento de planificación construido por la asociación de usuarios con la participación de los productores que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad principalmente, el cual establece el conjunto de programas para mejorar su nivel de vida en aspectos como vivienda, acceso a servicios de salud, educación o capacitación; además, recoge los programas que en el sector rural desarrolla el Estado en estas temáticas u otras que definan los participantes o beneficiarios. Una vez establecido el PGS, se le propone a la asociación que se gestione su ejecución ante las entidades competentes, promoviendo intervenciones integrales con participación de los entes locales, regionales o nacionales.

Plan de manejo integral: comprende la agenda de servicios complementarios, que incluye la investigación, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la capacitación y la comercialización; servicios básicos como la educación, la salud y los servicios públicos; y una adecuada planificación con el fin de incrementar la productividad y lograr la proyección empresarial de los usuarios para garantizar la seguridad alimentaria y la generación de ingresos a través de agronegocios rentables y sostenibles que conduzcan a un desarrollo rural integral y armónico con el territorio y el ecosistema que, además, permitan mejorar las condiciones de vida del productor agropecuario.

Plan de mantenimiento: actividades por desarrollar y recursos humanos, físicos y financieros necesarios para cumplir la misión de conservar la infraestructura existente en buenas condiciones y permitir su óptima operación, a fin de que se pueda prestar un servicio que responda a las necesidades de los usuarios.

Plan de mejoramiento continuo: como empresa con intenciones de liderazgo regional, debe mejorar cada día su desempeño; para esto, es indispensable que la organización adelante programas que capaciten a sus funcionarios, a sus directivos y a sus asociados, de manera permanente, con el propósito de poder innovar y estar al día con las nuevas tendencias tecnológicas. Debe, por consiguiente, potenciar los aspectos positivos del análisis interno y externo, mitigando los aspectos negativos, para lograr un desarrollo competitivo que le permita alcanzar las metas propuestas si quiere convertirse en una empresa de importancia en el contexto regional.

Plan de operación: actividades por desarrollar y recursos humanos, físicos y financieros necesarios para cumplir la misión de suministrar los servicios de riego, drenaje y protección contra inundaciones y, en especial, de satisfacer de manera eficiente, oportuna y con calidad las necesidades de los usuarios, como resultado de la explotación de sus tierras. Además, este plan contiene el inventario general de obras para la operación, el registro general de usuarios, el plan agropecuario, los planes de cultivo y los planes de riego.

Plan estratégico: plan que orienta el desarrollo de la empresa, el cual debe concordar con la finalidad de la organización y de la empresa, así como con los intereses de sus asociados y de la comunidad. Este plan debe obedecer a las políticas del sector agropecuario, en particular a los diferentes proyectos productivos que se pretendan implementar y a las tendencias del mercado, y debe contar con estrategias de comercialización basadas en el manejo de información oportuna y real.

La asociación de usuarios debe adelantar un proceso de planeación estratégica que comprenda tanto la organización como la empresa, en el que a través de un análisis DOFA se vislumbre la situación que tiene en relación con su entorno para, de esta forma, poder acometer las acciones



que le permitan fortalecerse y mitigar las debilidades que se tengan, contener las amenazas posibles, potenciar las fortalezas y aprovechar las oportunidades, a fin de dirigir la gestión organizacional hacia metas alcanzables, de acuerdo con la realidad, si se quiere alcanzar el liderazgo deseado en la región, para lo cual debe elaborar los diferentes planes y programas que la proyecten empresarialmente, le posibiliten la eficiente prestación de los servicios y le permitan responder a las expectativas de los clientes tanto internos como externos.

Posesión: tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, ya sea que este, o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño mientras otra persona no justifique serlo (Código Civil Colombiano, artículo 762).

Preinversión: fase que comprende todas las etapas o actividades previas a la construcción de este: identificación y reconocimiento, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados (UPRA, 2015d).

Protección contra inundaciones: actividad que previene los impactos provenientes de las crecidas de los diferentes cauces de agua, naturales o artificiales, que atraviesan el área de influencia del DAT, mediante la construcción de obras como presas, embalses, diques, jarillones, compuertas, entre otras (UPRA, 2015d).

Proyectos multipropósito: proyectos que sirven para múltiples propósitos, entre ellos: riego, drenaje, control de inundaciones, acueductos, generación eléctrica y usos recreativos, turísticos e industriales. En este tipo de proyecto es necesario aclarar el fin principal para determinar competencias en estructuración, diseño, ejecución, financiamiento, administración, operación y mantenimiento del mismo (UPRA, 2015d).

Reglamento específico del distrito: reglas por las cuales deben regirse los usuarios en todos los aspectos de administración, operación, mantenimiento y manejo integral (AOMMI) del DAT, y constituye el ordenamiento básico para la prestación de los servicios que este ofrece (UPRA, 2015d).

Regularización de la propiedad rural: conjunto de intervenciones del Estado encaminadas al saneamiento de situaciones jurídicas y técnicas imperfectas relacionadas con la propiedad de las tierras rurales, de origen público o privado, que concluyen con el otorgamiento de un título, individual o colectivo, constitutivo de la propiedad, el cual debe estar debidamente registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos, con el fin de promover el acceso, la restitución o el restablecimiento de la propiedad y contribuir a la seguridad jurídica (UPRA, 2014).

Rehabilitación: proceso por el cual las obras, que por sus condiciones de uso, edad y obsolescencia han dejado de ser eficientes, se vuelven a dejar en las condiciones de diseño inicial, a fin de que su funcionamiento esté acorde con las necesidades del servicio ((UPRA, 2015d).

Riego: dotación de agua a un predio, por medio de infraestructuras de conducción, distribución y aplicación, con el propósito de facilitar una adecuada explotación agropecuaria (UPRA, 2015d).

Seguridad jurídica del derecho de propiedad: certeza que sobre el derecho de propiedad se tiene por efecto de la coincidencia absoluta existente entre los registros oficiales de las autoridades catastrales, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y la realidad geográfica de los predios, de manera tal que no exista equivoco alguno respecto del derecho, su ubicación, cabida y linderos, y de este derecho con relación al de los colindantes (UPRA, 2014).

Servidumbre: gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño (Código Civil Colombiano, artículo 879).

Tenencia de la tierra: relación definida jurídica o históricamente entre la población, como individuos o grupos, y la tierra (FAO, 2003).

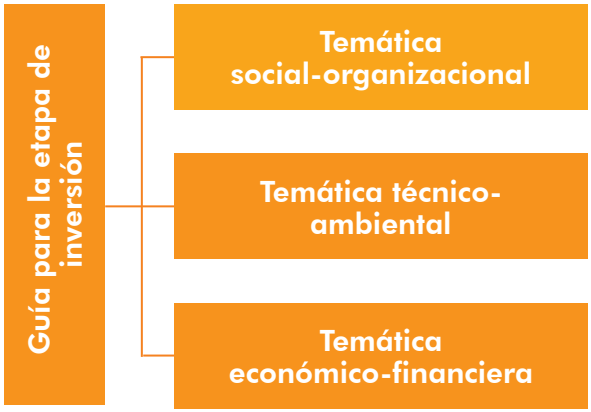
Territorio: construcción social en un espacio donde múltiples actores establecen relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales condicionadas por estructuras de poder y por las identidades de aquellos actores. Además del área geográfica, se trata de las interacciones entre actores, instituciones y estructuras de poder» (PNUD, 2011).

Territorio rural: el territorio rural «incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas y establece relaciones funcionales de integración con lo urbano» (UPRA, 2015a).

Usuarios: «toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho distrito. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo y la conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales» Ley 41/1993).

5. Esquema general de la guía de parámetros y acciones

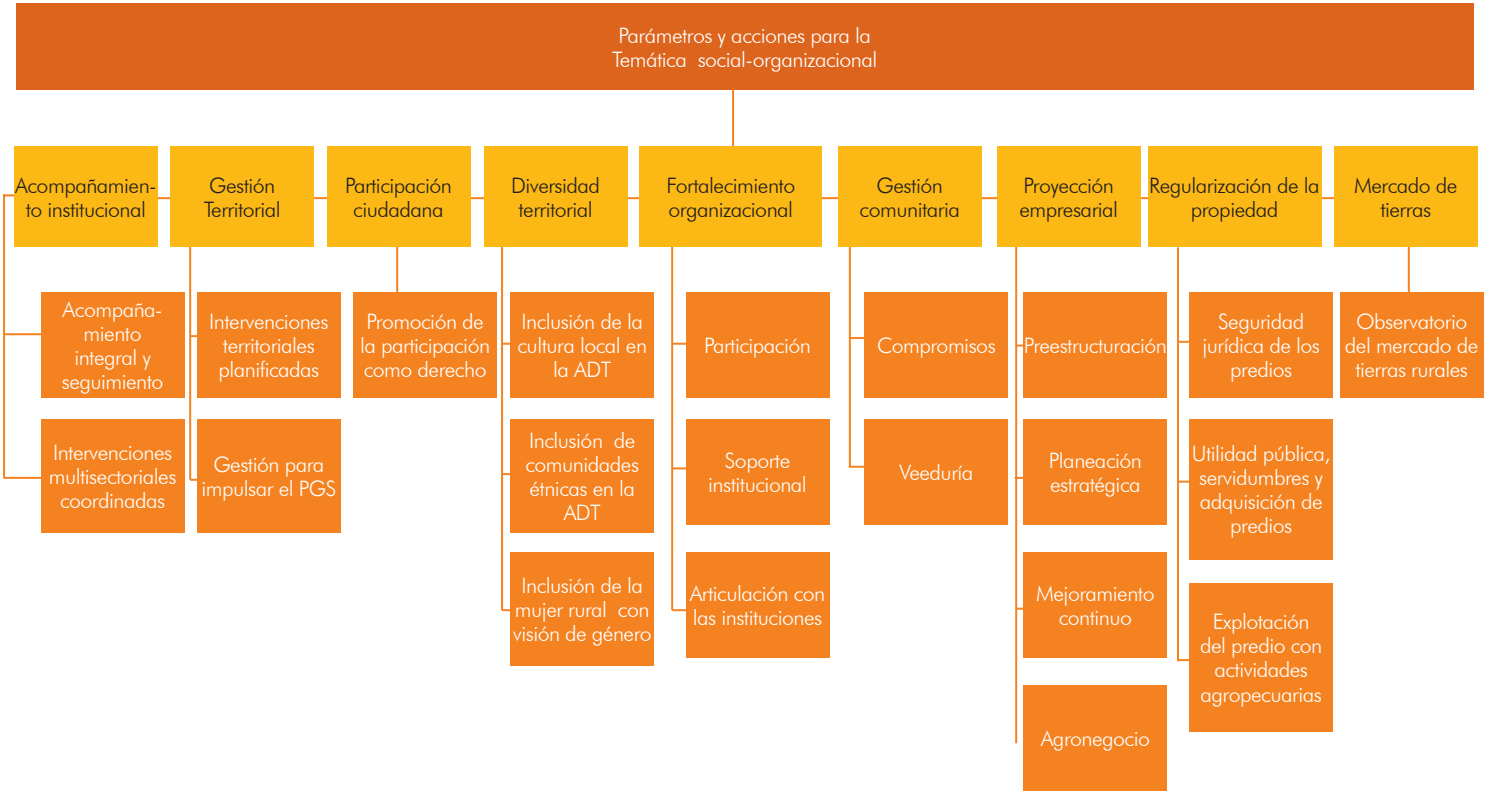
Figura 6. Esquema general de la guía de parámetros y acciones



Temática social-organizacional

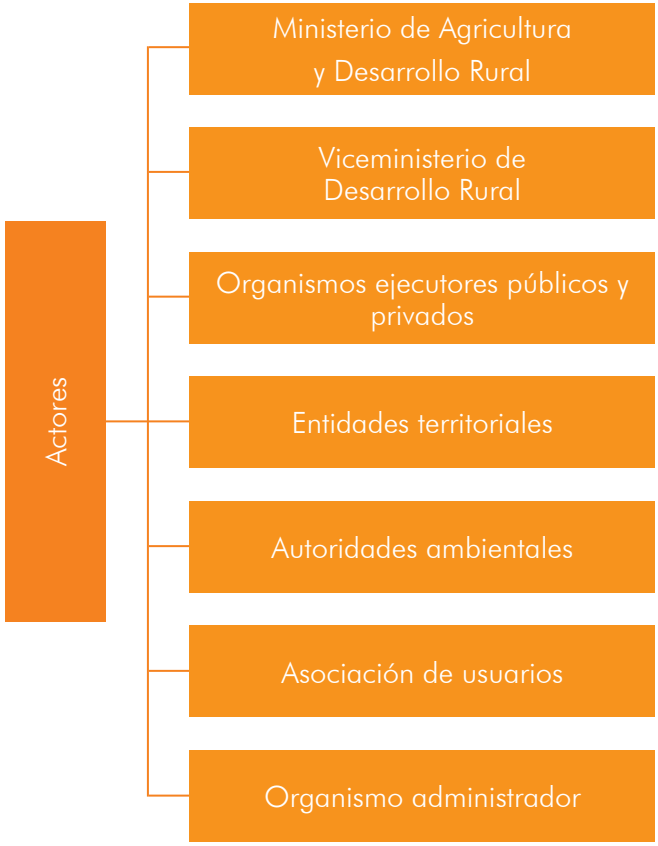
A partir del análisis de aspectos sociales y organizativos, la guía propone a las asociaciones de usuarios y a los organismos administradores y ejecutores un conjunto de parámetros orientados a mejorar los procesos que se desarrollan en la etapa de inversión de la adecuación de tierras. Por ello, se plantean acciones dirigidas hacia el componente humano, el organizacional e institucional, al igual que al ordenamiento social de la propiedad, elementos que forman parte de un territorio y de la adecuación de tierras vista como una apuesta al desarrollo regional y local.

Figura 7. Parámetros y acciones para la temática social-organizacional



6. Acompañamiento institucional

Figura 8. Acompañamiento institucional



Acompañamiento institucional

Las instituciones del subsector de adecuación de tierras promueven y coordinan intervenciones en los territorios rurales orientadas a fortalecer los procesos social-organizacionales, técnico-ambientales y económico-financieros, bajo el entendimiento y la integración de las diferentes dimensiones que conforman un territorio y la ADT, y desde el reconocimiento de las formas como las comunidades y sus actores se han apropiado del mismo, a fin de consolidar el desarrollo integral de los proyectos de ADT.

6.1 Normativa

A continuación se presenta la normativa que sustenta el parámetro o las orientaciones.

Cuadro 7. Normativa que sustenta el parámetro o las orientaciones del acompañamiento institucional

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de 1991, artículos 1 y 2	Constitución Política de Colombia.	Establece las bases políticas y jurídicas para una gobernabilidad democrática mediante la modernización del aparato público y señala los fines esenciales del Estado.
Ley 41 de 1993, artículos 1, 8, 15 y 21	Se organiza el subsector de adecuación de tierras.	Define las entidades estatales que conforman el subsector de adecuación de tierras, los organismos ejecutores y sus funciones y la responsabilidad del ente de la ADT encargado tanto de realizar el seguimiento a los proyectos y distritos como de apoyar a las asociaciones.
Decreto1985 de 2013, artículos 2 y 12	Se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Este decreto le da al MADR la función de promover el desarrollo rural con enfoque territorial y de propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, aspectos que forman parte del parámetro.



6.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

El fortalecimiento institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural es un mecanismo para la promoción del desarrollo equitativo, dado que, a través de intervenciones planificadas y coordinadas permite la consolidación y el crecimiento social y económico del país, de cara a las nuevas realidades rurales y a los retos que se imponga el Estado en materia de adecuación de tierras.

Lineamientos específicos

La gestión del organismo ejecutor de la política de ADT busca fortalecer los procesos que se adelantan en la etapa de inversión, impulsando intervenciones multisectoriales y multidimensionales coordinadas en el territorio. Además, establece y ejecuta un mecanismo para la articulación institucional con el fin de maximizar las intervenciones en el territorio y fortalecer integralmente a los proyectos en los procesos que se desarrollan en esta etapa.

Objetivos

Efectuar el acompañamiento integral, sistemático, incluyente y diferencial a los procesos que se realizan en la etapa de inversión, en aras de la consolidación del subsector y de la promoción de la sostenibilidad integral del proyecto.

Desarrollar e implementar estrategias de intervención en el territorio, con perspectiva de derechos, que permitan acompañar, fiscalizar, asesorar y efectuar el seguimiento a los procesos que se llevan a cabo durante esta etapa.

Establecer y ejecutar acciones para la articulación institucional a través de la instauración de un mecanismo de coordinación que permita sinergias entre la gestión estatal y privada, con el fin de apoyar y fortalecer los procesos que se adelantan en la etapa de inversión de la adecuación de tierras.

Criterios

En cumplimiento de su labor misional, el organismo estatal encargado de la ejecución de la política de ADT debe efectuar el acompañamiento integral, sistemático, incluyente y diferencial a los procesos que se desarrollan durante la etapa de inversión de la adecuación de tierras y, además, realizar el seguimiento y la evaluación integral de estos. Ese organismo encargado de la ejecución de la política de ADT deberá, por lo tanto, diseñar y poner en marcha una estrategia de articulación institucional para apoyar integralmente los procesos propios de la etapa de inversión.

Cuadro 8. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Acompañamiento institucional	Acompañamiento integral, sistemático, incluyente y diferencial del cuerpo institucional a los distritos y proyectos de adecuación de tierras.	Plan de acción del organismo ejecutor de la política del subsector. Plan de acompañamiento integral elaborado por el organismo ejecutor de la política.
Articulación institucional	Articulación institucional para apoyar integralmente a los distritos y a los proyectos de ADT.	Estrategia institucional para el seguimiento y la evaluación elaborada por el organismo ejecutor de la política. Estrategia de articulación institucional y mecanismo de coordinación institucional.

6.3 Descripción de parámetros u orientaciones

El organismo encargado de ejecutar la política de adecuación de tierras debe apoyar de manera integral, incluyente, sistemática y diferencial los procesos que se adelantan en la etapa de inversión. El acompañamiento es integral en consideración a que durante la inversión se ponen en marcha planes y procesos que involucran los ámbitos sociales, técnicos, económicos y ambientales, razón por la cual se debe planificar y ejecutar el acompañamiento en tres temáticas: social-organizacional, técnico-ambiental y económico-financiera. Es incluyente dado que considera estrategias para la promoción de la participación de la mayoría de los productores beneficiarios en todos los procesos de la inversión; es sistemático porque a través de una gestión continua y duradera contribuye a la formación de capital social para que la organización o la asociación de usuarios disponga de elementos que permitan el manejo adecuado del distrito; y, finalmente, es diferencial porque el acompañamiento debe responder a las características del territorio y al estado del distrito y, por tanto, ha de considerar estrategias que sean respetuosas de las identidades, las costumbres y la diversidad del territorio. Es igualmente importante que, en el proceso de acompañamiento integral, la entidad del subsector defina e implemente nuevas estrategias de gestión que contemplen metodologías y procedimientos para enfrentar adecuadamente el reto de la consolidación de las organizaciones y de los procesos que se adelantan en la inversión, de cara a las nuevas realidades rurales.

> La limitada presencia institucional nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario se presenta como una de las falencias estructurales que ha impedido la consolidación del campo y, por ende, la mejoría de las condiciones de vida de los pobladores rurales (Presidencia de la República).

6.4 Aplicabilidad

El parámetro aplica tanto para la construcción como para las obras de rehabilitación, complementación o ampliación; la gestión institucional para el acompañamiento varía según el tipo de intervención que se realiza, por lo que debe considerar las acciones necesarias para la consolidación integral del distrito o del proyecto por construir. Igualmente, en necesario desarrollar la coordinación institucional de manera permanente para promover la mejor gestión y los procesos sostenibles en la adecuación de tierras.

6.5 Instrumentos

Plan de acción del organismo ejecutor de la política del subsector. En el cual se señalan «objetivos, lineamientos estratégicos, metas, proyectos de inversión, actividades, responsabilidades y recursos presupuestales apropiados por el presupuesto general de la nación para el cumplimiento de su objeto misional de ejecutar políticas de desarrollo rural en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario y rural» (Incoder, 2014). A este plan se deben articular las dos estrategias que se proponen para la vinculación de la institucionalidad con el fin de apoyar los procesos de la ADT en la etapa de inversión.

Plan de acompañamiento integral. Instrumento de planificación en el cual se detallan los antecedentes, la caracterización de las condiciones del territorio según la temática, los objetivos, las estrategias de intervención para apoyar a los distritos, la propuesta metodológica, las líneas de acción, los recursos. Este se diseña con el fin de efectuar el acompañamiento integral en tres áreas: temática social-organizacional, técnico-ambiental y económico-financiera, y su objetivo es apoyar integralmente a las asociaciones de usuarios o al ente administrador en la ejecución de los procesos que se desarrollan en la etapa de inversión para promover su sostenibilidad.

Estrategia institucional para el seguimiento y la evaluación. La labor de seguimiento y evaluación integral de los procesos, como acción que le compete al organismo ejecutor del Estado, permite validar, confrontar o reajustar las formas de gestión institucional para el acompañamiento y apoyo a las comunidades beneficiarias; en ella se deben establecer los mecanismos para realizar el seguimiento al proceso de obra y a los demás planes que se ponen en marcha en la etapa de inversión. Asimismo, debe establecer un conjunto de indicadores de gestión, producto e impacto para las temáticas social, ambiental, técnica y económica con el fin de analizar aciertos, errores o falencias y tomar las medidas respectivas.

> El desarrollo rural integral de los territorios se logra con la presencia activa de un Estado sólido y eficiente, a nivel nacional, regional y local, que genere intervenciones coordinadas con otros programas para colaborar en la reducción de brechas sociales.

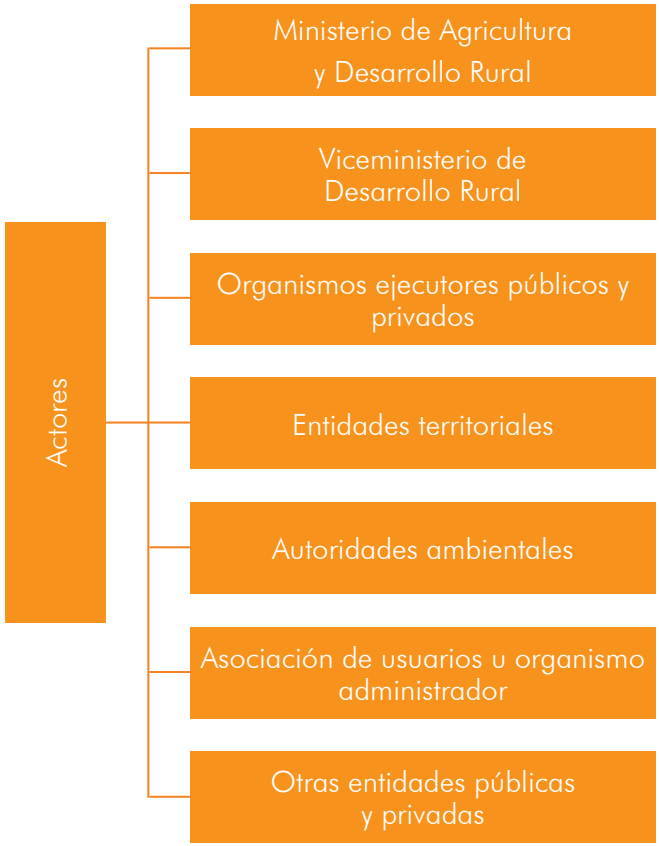
Estrategia de articulación institucional con el mecanismo de coordinación institucional. Instrumento que se construye a partir del reconocimiento de los actores institucionales (públicos y privados) y comunitarios que tienen relación con la ejecución del nuevo distrito y de los ya existentes, pero también a partir del conocimiento de los elementos propios del territorio para establecer los mecanismos de concertación, de diálogo, las reglas del juego para llegar a acuerdos, los actores intervinientes y los mecanismos de comunicación de los procesos que se adelantan.

Esta estrategia debe ser estructurada bajo los principios de participación, integralidad, equidad e intervenciones integrales y multisectoriales para favorecer el establecimiento de sinergias entre las distintas instituciones del Estado y las entidades privadas. En ella se deben definir los mecanismos de seguimiento y evaluación, al igual que los elementos de divulgación y comunicación de los resultados de las sinergias institucionales.



7. Gestión territorial

Figura 9. Gestión territorial



Gestión territorial

Desde el enfoque de desarrollo rural integral y territorial, la articulación de los diferentes emprendimientos, tanto institucionales como comunitarios, es vista como una oportunidad para fortalecer el desarrollo de las regiones y de las organizaciones. Por ello, se les propone a los organismos ejecutores, al organismo administrador y a las asociaciones de usuarios de los distritos impulsar la gestión territorial, a la hora de planificar sus intervenciones, como un mecanismo para su inserción en el territorio y su fortalecimiento integral en la medida en que se gestionan alianzas, convenios o acuerdos.

7.1 Normativa

En el siguiente cuadro se aprecia la normativa que sustenta el parámetro propuesto referido a la gestión territorial.

Cuadro 9. Normativa de la gestión territorial

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia, artículos 5, 67, 80 y 209	Constitución Política de Colombia.	Señala los derechos de los ciudadanos, en este caso a una vivienda digna, a la educación, al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y define que la función administrativa debe estar al servicio del interés general.
Ley 41 de 1993, artículo 22	Se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.	Señala las funciones de las asociaciones de usuarios frente al distrito en lo referente a las labores de administración, operación y manejo.
Decreto 1987 de 2013, artículos 1 y 6	Por el cual se organiza el Sistema de Coordinación de Actividades Públicas, Privadas y de Inclusión Social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.	Establece la conformación del Consea, instancia del orden departamental donde tienen asiento entidades departamentales y nacionales, entidades adscritas al MADR, universidades, representantes de los gremios y organizaciones campesinas, entre otros; así mismo, establece la integración del CMRD, en el cual se abre un espacio para los representantes de las organizaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio. Estos escenarios institucionales multisectoriales son un espacio para que las asociaciones participen y gestionen apoyos para sus distritos.

7.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

La articulación del distrito de adecuación de tierras al territorio es promovida por el organismo ejecutor, el organismo administrador y la asociación de usuarios a través de la construcción de redes de cooperación y sinergias con los actores públicos y privados que permiten jalonar la consolidación del proyecto, al igual que la integración al desarrollo de la región o de los municipios donde opera.

Lineamiento específico

El ente administrador, el organismo ejecutor o la ADU gestionan apoyos institucionales en instancias nacionales, regionales y locales, tanto públicas como privadas, para avanzar en la consolidación integral del distrito.

Objetivos

Establecer mecanismos de coordinación institucional por parte del ente administrador, del organismo ejecutor o de la ADU para la prestación de bienes y servicios a los productores a través de la vinculación de actores multisectoriales tanto estatales como privados.



Adelantar gestión con las instituciones locales, regionales y nacionales para articular el distrito a los planes y programas que se ejecutan en el territorio y así poder participar en instancias de decisión, a nivel local, regional y nacional, a fin de gestionar las necesidades o requerimientos relacionados con los procesos propios del distrito.

Efectuar gestión con las instituciones locales, regionales y nacionales para ejecutar un plan de gestión social que tenga por objetivo mejorar las condiciones de vida de los productores que se encuentran en condiciones de pobreza.

Criterios

El organismo encargado de ejecutar la política de adecuación de tierras, el organismo ejecutor, el administrador y la asociación de usuarios deben realizar gestión para que las instituciones públicas o privadas del orden nacional, regional o local apoyen y fortalezcan la ejecución de los planes y procesos que se adelantan en la etapa de inversión de la adecuación de tierras. Estas participan en instancias de decisión a nivel local, regional o nacional como un actor que promueve el desarrollo local o regional.

El organismo ejecutor, el organismo administrador y la asociación de usuarios, además, deben adelantar gestión con las instituciones locales, regionales o nacionales para impulsar el plan de gestión social que busca mejorar el nivel de vida de los productores usuarios que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

Cuadro 10. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Gestión territorial del organismo ejecutor, administrador y la asociación de usuarios	Gestión ante las instituciones nacionales, regionales o locales tanto públicas como privadas a fin de tramitar apoyos para la ejecución de los planes y procesos que se adelantan en la etapa de inversión; participación en instancias de decisión.	Plan estratégico del distrito. Estrategia de gestión institucional del distrito.
	Gestión con las instituciones locales, regionales y/o nacionales para impulsar el plan de gestión social dirigido a los productores en condiciones de vulnerabilidad o pobreza.	Plan de gestión social.

7.3 Descripción de parámetros u orientaciones

La gestión territorial es el bastión de las asociaciones de usuarios, del organismo administrador o del organismo ejecutor para obtener apoyos, recursos y la firma de acuerdos o convenios que les permitan su consolidación y promoción en el territorio. Como tal, es una herramienta a la que deben recurrir para la promoción y ejecución de los diversos planes y procesos que se adelantan en la inversión y para ofrecer los diferentes servicios del distrito tanto a sus asociados como a las entidades públicas y privadas en su área de influencia.

Es también el mecanismo al que recurre el ente administrador, la asociación de usuarios, la entidad encargada del subsector de adecuación de tierras o el organismo ejecutor para promover procesos de articulación del distrito al territorio en aras de lograr su consolidación dentro de él y en el futuro y de contribuir al desarrollo local y regional. Por tanto, la gestión que se va a desarrollar, por cualquiera de los entes mencionados, debe considerar su participación en instancias de decisión en el nivel local, regional y nacional, así como en las recientemente instauradas para impulsar el desarrollo rural, por ejemplo el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) y el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea) —en aquellos municipios donde se encuentren funcionando—, para las temáticas ambientales que se les propone que planteen en el consejo de cuenca, «la instancia consultiva y representativa de los actores que viven y desarrollan actividades en la cuenca hidrográfica, así mismo se constituye en la instancia representativa de los actores que participan en él y que representan los intereses de sus comunidades y organizaciones a fin de incidir en el modelo ambiental de su territorio» (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013). Además de los anteriores espacios, también se puede considerar su participación en el consejo de política social, en el consejo de competitividad o el consejo territorial de planeación.

Por otra parte, se propone que la asociación de usuarios defina y estructure un plan de gestión social dirigido a atender necesidades básicas de los productores que se encuentren en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, principalmente como un mecanismo para contribuir a elevar el nivel de vida de estos productores y consolidar integralmente al distrito, en razón a que la adecuación de tierras es el mejor escenario para impulsar procesos de desarrollo rural que busquen la consolidación de este como una empresa próspera y así permitir el mejoramiento de la calidad de vida de los productores beneficiarios. Su ejecución se haría con recursos provenientes de programas del Estado locales, regionales o nacionales, por medio de convenios con la Asociación o con el ente administrador.

7.4 Aplicabilidad

El parámetro aplica tanto para la construcción de un nuevo proyecto como para los distritos en los cuales se van a adelantar obras de rehabilitación, complementación o ampliación; la gestión territorial del ente administrador, de la asociación de usuarios o del organismo ejecutor se contempla como un mecanismo al que se debe recurrir para fortalecer los procesos propios de cada distrito, independientemente de su estado de consolidación o de atraso o de obra. En el caso del plan de gestión social, la orientación aplica para los distritos en los cuales se presente población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza y para aquellos que se encuentren en un proceso de consolidación avanzado que les permita realizar gestión con el propósito de apoyar a sus productores y facilitar la integración del distrito al desarrollo local.



7.5 Instrumentos

Plan estratégico del distrito. Constituye el instrumento de planificación integral para la administración, operación y manejo del distrito. Establece el camino por seguir de las diferentes áreas, el cual debe concordar con la finalidad de la organización y de la empresa, con los intereses de sus asociados y los de la comunidad beneficiaria.

Estrategia de gestión institucional del distrito. Este instrumento se construye a partir del análisis de actores y permite tener el panorama del territorio en cuanto a institucionalidad, relaciones entre actores, conflictos, funciones, programas que desarrollan, intereses que los caracterizan y dinámicas políticas presentes en el territorio; con este análisis, se determinan los mecanismos que se van a implementar para establecer los vínculos y las relaciones identificadas como claves a la hora de impulsar o lograr acuerdos dirigidos a atender las necesidades de los productores y del distrito.

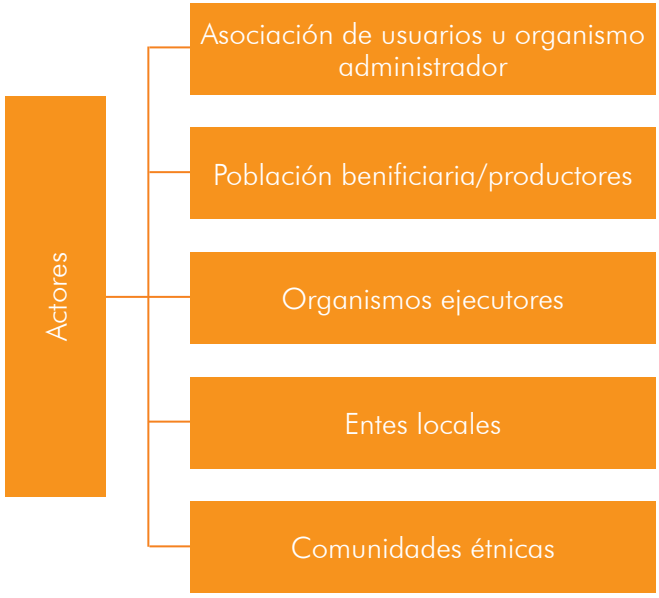
Es importante que en la estrategia de gestión institucional se establezcan los mecanismos para el relacionamiento con las autoridades municipales del área de influencia del distrito, en busca de su articulación con los programas municipales relacionados con sus procesos, al igual que los mecanismos para su incorporación al ordenamiento territorial municipal y la construcción de acuerdos. Asimismo, se deben establecer los mecanismos que posibiliten la participación del distrito en las instancias definidas para poner en marcha los acuerdos del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, tanto a nivel municipal como departamental, o en otras instancias.

Plan de gestión social. Es un instrumento de planificación construido por la asociación de usuarios con la participación de los productores, en especial aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad; el plan establece el conjunto de programas para mejorar su nivel de vida en aspectos como vivienda, acceso a servicios de salud, educación o capacitación, y recoge los programas que en el sector rural desarrolla el Estado en relación con estas temáticas u otras que definan los participantes o productores beneficiarios. Una vez establecido el PGS, se le propone a la asociación que gestione su ejecución ante las entidades competentes promoviendo intervenciones integrales con participación de los entes locales, regionales o nacionales.

Temática social-organizacional

8. Participación ciudadana

Figura 10. Participación ciudadana



Participación ciudadana

La participación ciudadana en el desarrollo territorial integral se concibe como la inclusión amplia y permanente de los actores estratégicos, locales y no locales en la gestión de los procesos de desarrollo. Vista la ADT como uno de estos procesos, se requiere que la participación trascienda los meros escenarios informativos para llegar a la consulta y concertación entre los actores involucrados con el fin de propiciar el empoderamiento de los usuarios para que asuman al distrito como una estrategia que les permite mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo local o regional.

8.1 Normativa

En el siguiente cuadro se aprecia la normativa que sustenta el parámetro sobre la participación ciudadana.

Cuadro 11. Normativa de participación ciudadana

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de 1991, artículos 1, 2 y 103	Constitución Política de Colombia.	Señala que Colombia es un Estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales; un Estado democrático, participativo y pluralista que tiene como fin esencial facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, por lo que establece los mecanismos de participación.
Ley 41 de 1993, artículos 8, 21 y 22	Se organiza el subsector de adecuación de tierras.	Define que la asociación de usuarios es la encargada de los procesos organizativos, administrativos y de manejo del distrito, al igual que de la vinculación de las comunidades a los procesos de la adecuación de tierras. Además, define su obligación de consultar a los posibles beneficiarios y obtener su compromiso.
Ley 134 de 1994	Ley Estatuaria de Participación.	Establece los mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

8.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

La participación ciudadana se desarrolla en todas las etapas de los procesos de adecuación de tierras, y debe transcender los meros escenarios informativos para llegar a la consulta y a la concertación a fin de lograr que los productores beneficiarios, los actores y las organizaciones incidan en la toma de decisiones sobre el distrito, se empoderen como corresponsables de este y lo asuman como una estrategia para mejorar sus condiciones de vida.

Lineamiento específico

La participación ciudadana es promovida por el organismo ejecutor, el ente administrador, la ADU y por las comunidades beneficiarias, en todos los procesos que se desarrollan en la etapa de inversión de la adecuación de tierras.

Objetivos

Fomentar la participación de los beneficiarios del distrito, como un derecho, en la planificación y ejecución de los planes y procesos que se desarrollan en la etapa de inversión, por medio de la puesta en marcha de una estrategia construida con la participación de la mayoría de los usuarios del distrito.

Propiciar la toma de decisiones con la participación de la mayoría de los usuarios, por medio del suministro de información clara, veraz y oportuna, de la formación de consensos y de la preponderancia del bien común.

Criterios

La participación ciudadana se impulsa en los planes y procesos de la etapa de inversión como un derecho que trasciende los espacios de información para llegar a la concertación y la conciliación con la mayoría de la población beneficiaria.

En los territorios con población étnica, el organismo ejecutor del proyecto debe asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la consulta, bajo la supervisión del Ministerio del Interior, como ente garante de los derechos de las comunidades étnicas.

Cuadro 12. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
La participación como un derecho ciudadano	La participación ciudadana para generar consensos de la mayoría de productores beneficiarios.	Plan estratégico del distrito. Estrategia de participación ciudadana.
	La consulta previa con las comunidades étnicas en la inversión.	Estrategia para la implementación de los acuerdos de la consulta previa.

8.3 Descripción de parámetros u orientaciones

Aunque la Ley 41 de 1993 establece la figura de la asociación de usuarios con funciones de manejo, administración y representación, la participación amplia y democrática no es recurrente en los procesos propios de la adecuación de tierras, por ello, se les propone a la ADU y al organismo ejecutor que establezcan una estrategia de participación ciudadana para promover la inclusión de todos los productores en las decisiones, a fin de generar procesos de consenso de los diferentes intereses, la toma de decisiones que favorezca a todos los usuarios y el logro de metas establecidas para el distrito, como un mecanismo para propender hacia la sostenibilidad social, económica y ambiental del proyecto y del distrito.

La participación se considera un derecho que trasciende los espacios de información para llegar a la concertación y conciliación con la mayoría de la población beneficiaria, mediante procesos de tipo horizontal que prevengan la toma de decisiones de forma centralizada, dado que estos comportamientos pueden impedir que la participación se convierta en el eje articulante para impulsar el desarrollo y la sostenibilidad del distrito.

Se pretende impulsar la participación de la población para que sea protagonista de su propio desarrollo y participe desde el diseño, la planificación y la implementación de los procesos que se realicen en torno al proyecto y al distrito de riego.

En los lineamientos del desarrollo rural con enfoque territorial que sustentan la propuesta, se destaca que el desarrollo integral parte de reconocer y conocer la diversidad social y cultural de los territorios; este aspecto es visto como una fortaleza para incrementar el nivel de gestión del desarrollo en el ámbito local, regional y nacional; así, cuando en el territorio se presentan comunidades étnicas, el organismo estatal del subsector o el ente encargado del proyecto debe diseñar una estrategia para la implementación de los acuerdos de consulta previa, los cuales seguramente se definieron en la etapa de factibilidad del proyecto. En el caso de que no se haya realizado este mecanismo de participación, se recomienda efectuar la consulta ante el Ministerio del Interior sobre la presencia de comunidades étnicas en el área de las nuevas intervenciones, y actuar en consonancia con la respuesta emitida por la Dirección de Consulta Previa del mencionado ministerio.

8.4 Aplicabilidad

El parámetro aplica tanto para la construcción como para las obras de rehabilitación, complementación o ampliación de la etapa de inversión; su aplicación recae en los organismos ejecutores públicos y privados y en la asociación de usuarios, y les permite mejorar los procesos del distrito, fortalecer el empoderamiento de los productores y contribuir a la sostenibilidad en el tiempo.

8.5 Instrumentos

Plan estratégico del distrito. Constituye el instrumento de planificación integral para la administración, operación y manejo integral del distrito. Establece el camino por seguir de las diferentes áreas, el cual debe concordar con la finalidad de la organización y de la empresa, así como con los intereses de sus asociados y de la comunidad beneficiaria.

Estrategia de participación ciudadana. Instrumento que contempla las instancias formales para la participación ciudadana: reglas, mecanismos de participación, conciliación de los diferentes intereses, mecanismos para la solución de conflictos, toma de decisiones, acciones y escenarios para motivar la participación de los usuarios.

Asimismo, esta estrategia contempla las herramientas metodológicas para efectuar el seguimiento y adelantar la evaluación de los resultados de su aplicación. En su elaboración, se debe partir del conocimiento de las características culturales de las comunidades usuarias y establecer dos escenarios de intervención: dentro del distrito y fuera de él.
En el ámbito interno (el primer escenario), se les propone a las asociaciones de usuarios que, en la realización del proceso de comunicación, se consideren estrategias informativas y divulgativas acordes con las características culturales de las comunidades, con el propósito de que estas conozcan de manera oportuna, amplia y suficiente los procesos asociados con la prestación de los servicios del distrito y con la ejecución de los diferentes programas.

El segundo escenario lo constituye la estrategia que se diseña para difundir lo pertinente al distrito fuera de él: los procesos

y resultados, a través de medios de comunicación o divulgación, de publicaciones, o por medio de la creación de una página web; asimismo, debe contemplar mecanismos para el abordaje de los diferentes actores identificados, tanto institucionales como sociales del territorio, y de los medios de divulgación y de información que se van a emplear con estos.

Estrategia para la implementación de los acuerdos de la consulta previa. Proceso de planificación que se basa en insumos como la caracterización de las comunidades étnicas, los acuerdos de la consulta previa, la legislación y las metodologías participativas, en el cual se consideran las organizaciones tradicionales de las comunidades étnicas presentes en el territorio, los mecanismos culturales para la toma de decisiones, los espacios de participación, el manejo del tiempo y los interlocutores, al igual que otras pautas culturales como la lengua. La implementación de estos acuerdos debe estar acompañada por el Ministerio del Interior, la dirección de consulta previa y la asociación o el organismo ejecutor. El Ministerio ha de cumplir la función de veedor del cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa.



9. Diversidad territorial

Figura 11. Diversidad territorial



Diversidad territorial

En la planificación del desarrollo rural y de las organizaciones, en este caso las asociaciones de usuarios, se reconoce la diversidad geográfica, biofísica, social, y económica, así como la riqueza étnica y cultural de los territorios rurales para implementar acciones más efectivas, incluyentes y sostenibles. Es así como este parámetro propone que en los procesos que se desarrollan en la etapa de inversión se reconozca y conozca la cultura local de los productores, el papel de la mujer rural y la diversidad étnica, como estrategia para fortalecer la adecuación de tierras.

9.1 Normativa

La normativa que aplica para el parámetro se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Normativa de diversidad territorial

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de 1991, artículos 1, 2, 7, 8 y 33	Constitución Política de Colombia.	Colombia se reconoce como un Estado social de derecho. Su fin es servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los derechos. Asimismo, el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, es su obligación.
Ley 70 de 1993	Comunidades afrodescendientes del Pacífico.	En ella se les reconoce a las comunidades negras del Pacífico sus derechos sobre los territorios colectivos, y se establecen los mecanismos para la protección de sus derechos.
Ley 21 de 1991	Se aprueba el Convenio 169 de la OIT.	En ella se reconocen los derechos de las comunidades étnicas a la libre determinación y al uso y disfrute de sus tierras y territorios, como mecanismos para su protección en aras de promover la pervivencia física y cultural.
Ley 99 de 1993, artículos 76 y 330	Crea el Ministerio de Ambiente.	Determina que la explotación de los recursos naturales se debe hacer sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las comunidades negras tradicionales. Y reconoce el derecho a la consulta previa.

9.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

La identidad cultural referida a la diversidad étnica, a la cultura local y a la equidad de género se incluye en las diferentes etapas de los procesos de adecuación de tierras para garantizar la compatibilidad con la cultural local y el territorio y, además, como estrategia para hacer sostenible al distrito de ADT social, ambiental, técnica y económicamente.

Lineamiento específico

La ADU y el organismo ejecutor incorporan la cultura local, la diversidad étnica y la equidad de género en la planificación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y procesos de la etapa de inversión de la ADT.

Objetivos

Incorporar la cultural local y las características del territorio en los procesos que se adelantan en la etapa de inversión para la sostenibilidad integral del distrito.

Incluir a las comunidades étnicas en el desarrollo de todos los procesos que se realizan en la etapa de inversión, como sujetos sociales con derechos especiales, cuando se adelanta la adecuación de tierras en sus territorios.

Incluir el enfoque de género en los procesos que se llevan a cabo en la etapa de inversión para acceder a las mismas oportunidades.

Criterios

Las entidades públicas y privadas que participan en la ejecución de los planes y procesos desarrollados en la etapa de inversión de la adecuación de tierras incorporan elementos de la cultura local para propiciar la sostenibilidad integral del distrito.

Las entidades públicas y privadas, al igual que el organismo ejecutor o la ADU, incluyen a las comunidades étnicas como sujetos sociales con derechos especiales, en los procesos que se ejecutan durante la etapa de inversión de la adecuación de tierras.

Se introduce el enfoque de género en los procesos propios de la inversión de los distritos, considerando la participación femenina en las diferentes instancias decisorias, operativas y administrativas.

Cuadro 14. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Inclusión de la diversidad territorial	La incorporación de elementos de la cultura local en los procesos de la etapa de inversión.	Caracterización cultural de los productores beneficiarios de la ADT.
	La inclusión de las comunidades étnicas como sujetos sociales con derechos especiales.	Estrategia para la inclusión de las comunidades étnicas en la adecuación de tierras.
	La participación de la mujer rural en los procesos de inversión.	Estrategia para el empoderamiento de la mujer rural.

9.3 Descripción de parámetros u orientaciones

La orientación se dirige a que en los procesos como la definición del plan agropecuario, el plan de operación y manejo, el plan de gestión social, la estrategia de participación, entre otros, se involucren elementos de la cultura local que ayuden a soportar y a mejorar los resultados que se ha trazado el distrito. Cuando los distritos no cuentan con la caracterización cultural que se debe realizar en la etapa de preinversión, esta se debe hacer a los productores beneficiarios y debe establecer el sistema de organización social, las normas y pautas de comportamiento en aspectos como las relaciones y el manejo del recurso hídrico, la historia de ocupación del territorio, los sistemas productivos, las pautas de relacionamiento entre vecinos, los mecanismos de comunicación, el comportamiento frente a responsabilidades económicas, la estructura familiar, los procesos productivos, el sistema de herencia, los actores que participan en el proceso productivo, los sistemas de autoridad, los mecanismos de resolución de conflictos dentro del grupo, las formas de organización, entre otros; sin duda, estos elementos incluidos en los procesos ayudan a obtener mejores resultados. Es igualmente importante la inclusión de las comunidades étnicas en los territorios donde se desarrolla la adecuación de tierras, dado que en algunas de estas experiencias han dejado de considerarlas como sujetos partícipes, comportamiento que aumenta su vulnerabilidad social y les restringe los derechos adquiridos. Por esto, y desde una mirada de inclusión y diversidad, se deben incluir en los procesos asociados a la ADT de la etapa de inversión.

Otro actor excluido o no abordado de manera diferencial en la adecuación de tierras es la mujer rural, por lo cual se propone que las entidades participantes, el organismo ejecutor o la asociación de usuarios la integren a los procesos formativos, los proyectos demostrativos, las iniciativas productivas o empresariales y que se le preste asistencia técnica, acceso a recursos y capacitación técnica y financiera como estrategia para generar sus ingresos y capital social.

Problemática asociada a la diversidad territorial:

Los elementos de la cultura local no se incluyen en la planificación, operación y administración de la ADT.

La mujer rural y las comunidades étnicas no se consideran de forma diferencial en la adecuación de tierras.

9.4 Aplicabilidad

El parámetro aplica tanto para la construcción como para las obras de rehabilitación, complementación o ampliación. Para aplicar este parámetro, se requiere partir del conocimiento que se tenga de las prácticas culturales propias de los

productores asociadas a los sistemas productivos, al manejo del agua, a los sistemas de intercambio y de relacionamiento tanto formales como informales y a los roles del núcleo familiar en diversos escenarios; igualmente, se requiere efectuar el reconocimiento y la caracterización del papel y las funciones de la mujer productora usuaria y el reconocimiento de la presencia o no de comunidades étnicas en el área del proyecto o del distrito, con el fin de incluir la información en procesos como el plan agropecuario, la prestación del servicio de riego, el cobro de los servicios, los procesos informativos y demás planes que se haya trazado la organización.

9.5 Instrumentos

Plan estratégico del distrito. Constituye el instrumento de planificación para la administración, operación y manejo integral del distrito que establece el camino por seguir de las diferentes áreas, al cual deben estar articuladas las diversas estrategias o instrumentos para aplicar el parámetro.

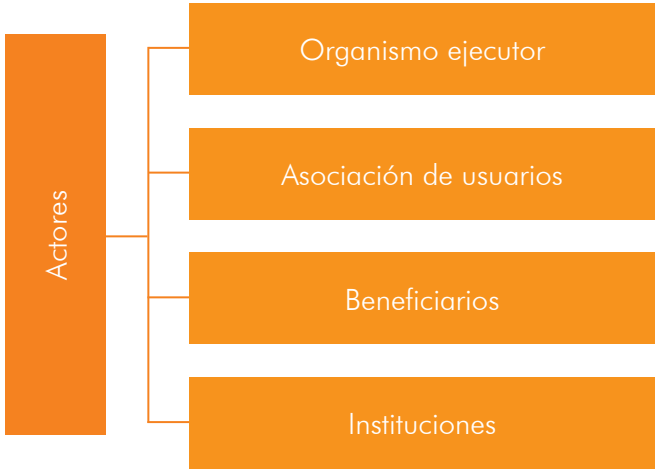
Estrategia para el empoderamiento de la mujer rural. Su construcción debe partir de la caracterización de los roles de la mujer y su visión frente a los procesos de la adecuación de tierras en los cuales ella participa; este análisis es el insumo para planificar su incorporación a los planes que se adelantan en la etapa de inversión. En la estrategia se deben considerar los programas que el Gobierno nacional ejecuta para apoyar a las mujeres rurales, al igual que los mecanismos para el fortalecimiento de la participación de la mujer rural en las instancias tanto administrativas como operativas y a nivel de los procesos productivos asociados al distrito.

Estrategia para la inclusión de las comunidades étnicas en la adecuación de tierras. Documento de planificación que permite la inclusión de los grupos étnicos en el desarrollo de los procesos de adecuación de tierras en todas sus fases; para su diseño, se deben considerar características de su cultura como su organización social, los sistemas productivos y de intercambio, la lengua, el manejo del tiempo, la toma de decisiones, las figuras de autoridad y representación y los mecanismos de participación internos, entre otras variables. Esta estrategia debe contener los mecanismos para que las comunidades participen en la ejecución de los diferentes planes como el estratégico, el de operación, el de administración, el agropecuario, el de gestión social, el de manejo integral, el de obras, el de mantenimiento, el de mejoramiento continuo y todos aquellos planes y programas que se impulsen desde la administración del distrito en la etapa de inversión.

Temática social-organizacional

10. Fortalecimiento organizacional

Figura 12. Fortalecimiento organizacional



Fortalecimiento organizacional

La asociación de usuarios, para abocar la etapa de inversión, debe estar debidamente fortalecida, de tal forma que se consolide como una organización y, a través de procesos de participación, se convierta en la representante válida de sus asociados en todos los niveles de decisión, aprovechando el apoyo institucional presente en el territorio, con el fin de posicionarse y llegar a ser una empresa motor del desarrollo regional.



10.1 Normativa

El resumen de la normativa que respalda el parámetro se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 15. Normativa de fortalecimiento organizacional

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de Colombia.	Establece que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.
Ley 41 de 1993	Ley de Adecuación de Tierras.	Determina que en la etapa de inversión el organismo ejecutor debe apoyar a la asociación de usuarios para que se convierta en el interlocutor válido frente a la gestión oficial, en todas las instancias de ejecución del proyecto.
Ley 134 de 1994	Ley Estatutaria de Participación.	Establece los mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio de sus derechos y obligaciones.
Decreto 1380 de 1995	Reglamenta parcialmente el artículo 21 de la Ley 41 de 1993.	Define la documentación requerida para el reconocimiento e inscripción de la ADU ante el MADR.
Resolución 1399 de 2005	Expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los DAT y su AOMMI por parte de las ADU.	Se relaciona con las modalidades de entrega, el manejo del DAT, los proyectos productivos y, en general, con lo concerniente de la AOMMI respecto a los distritos de adecuación de tierras.

10.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

El Estado es el rector del subsector de adecuación de tierras, en tanto que este contribuye al desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y debe garantizar la interacción y relación con los actores públicos y privados que se vinculan a este proceso.

Lineamiento específico

El lineamiento específico en la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de un distrito de adecuación de tierras establece la existencia de la asociación de usuarios debidamente fortalecida.

Para el logro de sus objetivos, la organización de usuarios debe estar validada ante las instituciones, fortalecida con el apoyo de sus asociados y el ejercicio de un fuerte liderazgo y debe alcanzar el posicionamiento que la empodere ante su comunidad.

Objetivo

Convertir a la asociación de usuarios en la interlocutora válida ante las instituciones y los diferentes actores presentes en su área de influencia.

Criterios

Para su fortalecimiento, la ADU debe buscar la vinculación y participación de estos en la organización, creando los espacios y estableciendo mecanismos y estrategias para lograr el apoyo irrestricto que la posicione en los niveles de decisión de la localidad, la región y la nación.

Para su empoderamiento, la ADU debe aprovechar el soporte del organismo ejecutor y de las instituciones, por medio de planes de acompañamiento y una agenda de servicios complementarios que la conduzcan hacia su desarrollo empresarial.

La asociación de usuarios debe posicionarse no solo dentro de la organización, sino también en el territorio de su influencia, como una empresa que jalona el desarrollo rural integral de la región.

Cuadro 16. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Organización debidamente fortalecida	Para su fortalecimiento, la ADU debe buscar la vinculación y participación de los usuarios dentro de la organización, a fin de lograr el apoyo irrestricto que la posicione en los niveles de decisión de la localidad, la región y la nación.	Estrategias y mecanismos de participación.
	Para su empoderamiento, la ADU debe aprovechar el soporte del organismo ejecutor y de las instituciones, a fin de lograr su desarrollo empresarial.	Planes de acompañamiento y agenda de servicios complementarios.
	La ADU debe posicionarse no solo dentro de la organización, sino también en el territorio de su influencia, como empresa que jalona el desarrollo rural integral de la región.	Articulación con las instituciones de los diferentes sectores que actúan en su jurisdicción.

10.3 Descripción de parámetros u orientaciones

La Ley 41 de 1993 consideró un objetivo importante el fortalecimiento de las asociaciones de usuarios, por lo que se requiere de estas el establecimiento de procesos de participación democráticos que impulsen a sus asociados a conocer los alcances de la inversión que se va a realizar con la construcción del DAT, a vincularse estableciendo compromisos reales, a apoyar a su respectiva organización accediendo a los espacios que se les provean y a dar a conocer sus expectativas e inquietudes con respecto al proceso que se adelanta.

En la etapa de inversión, la participación, que debe ser promovida por la asociación de usuarios, es un elemento primordial para alcanzar su fortalecimiento, así como el hecho de ser consciente de que la única forma de ser interlocutora válida de sus asociados y de poder representarlos ante las instituciones y los diferentes actores de los sectores presentes en sus territorios es estando debidamente legalizada, esto con el fin de incidir con su presencia en el desarrollo regional como principal objetivo de su existencia.

Una vez la ADU se convierta, por medio de su personería jurídica, en representante legal de sus asociados, debe iniciar un proceso de posicionamiento no solo dentro de la organización, a fin de ser la receptora de todas sus inquietudes y dar respuesta a sus expectativas, sino también fuera de ella, interactuando con los sectores tanto públicos como privados y ejerciendo un liderazgo que le permita acceder a espacios donde se toman las decisiones para lograr el desarrollo de su área de influencia. Esto, con el propósito de convertirse en una organización prestante y motivada a alcanzar metas que determinen su importancia en el progreso de su región.

> La participación y el soporte de sus asociados fortalecen la organización y la empoderan para lograr su posicionamiento en la región.

10.4 Aplicabilidad

El parámetro aplica en todas las modalidades de la inversión y es una condición indispensable para que los usuarios puedan tener quien los represente durante todo el proceso de concreción del proyecto de adecuación de tierras, es decir, puedan contar con una vocera que transmita sus inquietudes y expectativas, pero que también participe y concierte las decisiones que los puedan afectar. Para lograrlo, la organización debe ser reconocida por los entes institucionales y debe conocer los espacios creados a los que puede acceder para posicionarse como una empresa determinante en el desarrollo regional. La asociación de usuarios debe promover procesos de participación en los que el acceso sea democrático, pues, en la medida que una organización se fortalece, tiene más argumentos para incidir en la toma de decisiones, concertar la construcción de las agendas de los servicios complementarios y construir el plan de acompañamiento. Acciones necesarias para que pueda realizar un manejo integral del DAT y ser consecuente con las expectativas de todos los usuarios y de la comunidad beneficiada.

10.5 Instrumentos

Estrategias y mecanismos de participación. La asociación de usuarios debe implementar acciones que les permitan a los asociados conocer, a través de un proceso de socialización, los alcances del proyecto que se va a concretar en la etapa de inversión, así como manifestar sus expectativas. A su vez, debe lograr la vinculación de los beneficiarios al proyecto y obtener el respaldo en el cumplimiento de los compromisos que se adquieren con la construcción del DAT. Para su posicionamiento, la ADU requiere ejercer un liderazgo que le permita acceder a espacios donde, con su presencia, logre beneficios para sus asociados.

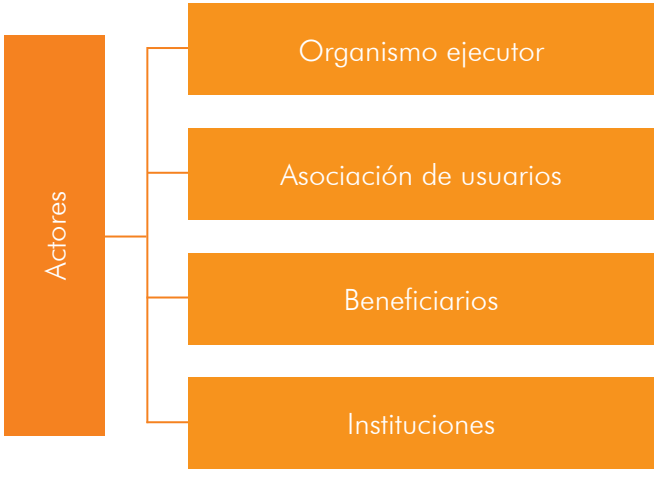
Soporte institucional. Para su fortalecimiento, la organización debe aprovechar el acompañamiento que le debe dar el organismo ejecutor en los aspectos sociales, administrativos, técnicos, económicos y de manejo integral, a fin de estar preparada en caso de que le corresponda ejercer la AOMMI del distrito. Es también importante conocer cuál es la demanda de servicios de investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, capacitación y comercialización que hay por parte de los usuarios para que, con la oferta del organismo ejecutor y de los entes institucionales que se encuentran presentes en su área de influencia, se logre concertar la agenda de servicios complementarios que permita suplir tal demanda a través de procesos en los cuales haya serios compromisos tanto de los prestadores de esos servicios como de quienes van a ser sus receptores.

Articulación con las instituciones de los diferentes sectores que actúan en su jurisdicción. Para consolidar su fortalecimiento, la organización debe vincularse a cada una de las entidades que se encuentran presentes en la región e interactuar con ellas no solo para concertar todas las acciones que puedan beneficiar su gestión, sino para establecer relaciones que la empoderen y le permitan responder a las expectativas de sus asociados.



11.Gestión comunitaria

Figura 13. Gestión comunitaria



Gestión comunitaria

La ADU, en la etapa de inversión, debe adelantar una gestión integral que le permita consolidarse como organización, posicionarse en el territorio, responder a las expectativas de los asociados y servir como facilitadora en los procesos que inciden en la construcción de las obras (adquisición de los predios donde se construirán estas, establecimiento de las servidumbres, reembolso de las inversiones, entre otros) y lograr que las obras cumplan con las especificaciones requeridas a través de una estricta veeduría.

11.1 Normativa

La normativa que aplica para el parámetro se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 17. Normativa de gestión comunitaria

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de Colombia.	Dispone que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.
Ley 41 de 1993	Ley de Adecuación de Tierras.	Establece que los organismos ejecutores tienen el compromiso de impulsar la organización de asociaciones de usuarios; por lo tanto, en la etapa de inversión, el organismo ejecutor debe apoyar a la ADU para que se convierta en el interlocutor válido frente a la gestión oficial, en todas las instancias de ejecución del proyecto.
Ley 134 de 1994	Ley Estatutaria de Participación.	Establece los mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

11.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

El Estado es el rector del subsector de adecuación de tierras en tanto que este contribuye al desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y, por tanto, debe garantizar la interacción y relación con los actores públicos y privados que se vinculan a este proceso.

Lineamiento específico

La ADU debe ser una organización que, mediante su gestión, se convierta en facilitadora de todos los procesos que inciden en la construcción de las obras del distrito.

Objetivos

En esta etapa de inversión, lograr que la ADU se convierta, mediante una gestión integral, en una organización que responda a los intereses de sus asociados, que vigile que todas las actividades relacionadas con la construcción de las obras lleguen a feliz término, a fin de evitar retrasos injustificables, incrementos en los costos de estas, procesos especulativos en el costo de las tierras y, en general, trabas que afecten el desarrollo de las obras, mediante una acción facilitadora de intermediación entre los diferentes actores que intervienen en esta etapa.

Lograr que se cumplan los compromisos adquiridos por los beneficiarios en relación con el reembolso de las inversiones, que consiste en el pago de la cuota a cargo de cada usuario, en razón de la construcción de las obras y dotación de maquinaria y equipos para la AOMMI del distrito, previamente aceptado con la firma de las actas de compromiso.

Adelantar la veeduría de la obras para que su construcción se realice estrictamente con base en los diseños y las especificaciones previstas en la etapa de preinversión.

Criterios

Para desarrollar una adecuada gestión que beneficie tanto a la organización como a sus representados, la ADU debe contar con un cuadro directivo que, por su capacidad de liderazgo, esté habilitado para incidir en las decisiones que afecten el desarrollo de las obras que se van a construir, especialmente en aquellas que presentan gran participación de los propietarios de los predios donde estas se van a realizar.

Para lograr la concreción del distrito, se requiere que además de los recursos dispuestos por el Estado o por el inversionista privado, si así se prevé, los beneficiarios realicen el reembolso de las inversiones, participación indispensable dentro el proceso de financiación del mismo.

La ADU debe aprovechar las ventajas que le da la normativa para ejercer la veeduría de las obras a través de su comité técnico, con el fin de que estas se realicen conforme a los diseños aprobados en la preinversión y con base en las especificaciones técnicas y en los pliegos de condiciones correspondientes.

Cuadro 18. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
La ADU, con su gestión, se debe convertir en facilitadora de todos los procesos que inciden en la construcción de las obras del distrito	La ADU debe contar con un cuadro directivo que, esté, por su capacidad de liderazgo, esté habilitado para incidir en las decisiones que afecten el desarrollo de las obras que se van a construir.	Declaratoria de utilidad pública.
		Actas de acuerdo, promesa de compraventa y escrituras de compra de los predios.
		Actas de acuerdo y escrituras donde se protocolicen las servidumbres.
	Para lograr la concreción del distrito, se requiere que además de los recursos dispuestos por el Estado o por el inversionista privado, si así se prevé, los beneficiarios aseguren el reembolso de las inversiones.	Actas de compromiso firmadas por los beneficiarios para el reembolso de las inversiones.
	La ADU debe aprovechar las ventajas que le da la normativa para ejercer la veeduría de las obras.	Comité técnico.

11.3 Descripción de parámetros u orientaciones

La gestión, en esta etapa del proceso de adecuación de tierras, se considera de mucha importancia, pues hay elementos que necesitan ser acordados de una manera diligente para que el ente institucional emita la declaratoria

de utilidad pública, documento por medio del cual se restringe el uso de los predios que se van a adquirir por parte del organismo ejecutor, para evitar procesos especulativos en el valor de las tierras y lograr que la adquisición de predios se haga de manera racional a fin de que los propietarios no se vean perjudicados, pero que tampoco pretendan convertirse en obstáculos para el proceso de construcción de las obras. Tanto en el caso de los predios por adquirirse como en el de las servidumbres, la acción facilitadora de la ADU debe rendir los frutos necesarios para lograr que no se presenten obstáculos que hagan que el proyecto sufra retrasos e incrementos de costos por falta de una gestión oportuna y eficiente de parte de la organización.

La decisión de vincularse a la realización de la inversión por parte de los beneficiarios, en cualquiera de sus modalidades, conlleva una participación decidida de la gran mayoría de estos, dados los compromisos que se adquieren con la cristalización del proyecto, especialmente en lo relacionado con el reembolso de las inversiones. Es, por tanto, importante que a través de una gestión de la ADU se asegure ese reembolso que ya está respaldado por la actas de compromiso.

La ADU también debe realizar una gestión por medio de su comité técnico, para lograr que se puedan concertar todas las decisiones que garanticen, durante todo el proceso de construcción de las obras, el cumplimiento tanto de las normas técnicas como de las condiciones comprendidas en los respectivos pliegos, lo que debe ser atendido por el organismo ejecutor y supervisado por la interventoría.



11.4 Aplicabilidad

En esta etapa del proceso de adecuación de tierras, la organización de usuarios juega un rol importante, pues, en la medida en que su gestión sea efectiva, se podrán obtener los resultados que se precisan para que la construcción de las obras lleven un curso normal sin que se presenten inconvenientes con los propietarios de los predios en el momento de su adquisición para la ejecución de estas o cuando deben ceder el dominio de parte de sus predios para permitir el acceso, construcción y mantenimiento de las obras. Además, debe ejercer la veeduría, que juega un trascendental papel en este proceso, para que las inquietudes de los futuros usuarios sean tenidas en cuenta en el momento de la realización de las obras a fin de lograr que se construyan de acuerdo con los diseños y las especificaciones previstas. Es por eso muy importante que los integrantes del comité técnico sean profesionales con las calidades necesarias para ejercer como contraparte tanto del organismo ejecutor como de la interventoría de las obras.

11.5 Instrumentos

Declaratoria de utilidad pública. Con esta, se debe establecer el compromiso de los propietarios a no dar uso diferente a los predios que se vayan a adquirir para el emplazamiento y la construcción de las obras, lo que además puede evitar maniobras especulativas durante el proceso de construcción.

Concertación con los diferentes actores que intervienen en el proceso de construcción de las obras. Son estos el organismo ejecutor, la interventoría, los propietarios de los predios que se van a adquirir, los propietarios de los predios que van a ser objeto de servidumbre y el comité técnico que ejercerá la veeduría. La ADU debe servir de facilitadora, intermediando para que se elaboren las promesas de compraventa y las escrituras de los predios donde se van a construir las obras de infraestructura de adecuación de tierras y de servicios básicos, así como las actas de acuerdo y protocolización de las servidumbres requeridas para la construcción y el mantenimiento de estas.

Actas de acuerdo, promesa de compraventa y escrituras de compra de los predios por adquirir para la construcción de las obras. La adquisición de los predios donde se van a emplazar las obras debe estar plenamente definida en la etapa de inversión para que la construcción de las obras se lleve a cabo sin ningún inconveniente.

Actas de acuerdo y escrituras donde se protocolicen las servidumbres. Las servidumbres que se requieren tanto para la construcción de las obras como para su mantenimiento también deben estar definidas en esta etapa de la inversión para que cuando, por efecto de los trabajos de construcción, se deba pasar por predios que no requieren ser adquiridos, se logre ceder el dominio del propietario en beneficio de terceros, o sea, el resto de los usuarios que se beneficiarán con las obras que ocupan los predios objeto de las servidumbres.

La ADU debe adelantar las gestiones necesarias para que se establezcan las servidumbres y se realicen de manera oportuna las obras, es decir, sin retrasos y aumento de los costos. Estas servidumbres pueden utilizarse para la construcción de las obras o para realizar la operación y el mantenimiento de las mismas.

Es necesario, por consiguiente, que la ADU también sirva como facilitadora entre los propietarios de estos predios y el organismo ejecutor, a fin de que se establezcan los acuerdos acerca del uso de las servidumbres, que se pueden convertir en instrumentos públicos a través de su protocolización mediante escritura pública y el respectivo registro en los certificados de tradición.

Actas de compromiso firmadas por los beneficiarios para el reembolso de las inversiones. Toda obra tiene un costo y parte del mismo debe ser reembolsado por los usuarios, de acuerdo con la normativa acerca de incentivos y subsidios; por lo tanto, es importante que los usuarios conozcan el monto de las inversiones para que sepan a qué se comprometen al beneficiarse de estas. El reembolso de las inversiones es el proceso por el cual los beneficiarios deben pagar por los costos que se definen como reembolsables del total de las inversiones que realizan con el objeto de adecuar sus tierras. Este reembolso puede hacerse con recursos propios, a través de créditos o con aporte de tierra. La ADU debe estar atenta a que sus asociados cumplan con estos compromisos, puesto que forman parte de la financiación de las inversiones por realizar para la concreción del DAT.

Comité técnico. Con base en la Ley 41 de 1993, se les concedió a las ADU la posibilidad de contar con un cuerpo de carácter técnico denominado comité técnico, el cual la representa ante el organismo ejecutor y la interventoría para concertar todas las actividades por desarrollarse en la etapa de inversión. Debe estar conformado, en principio, por profesionales de ingeniería civil, agronomía y derecho que sean competentes y tengan la capacidad de interactuar tanto con el organismo ejecutor como con la interventoría de las obras. Según la norma, debe estar compuesto por tres personas, pero, dependiendo de la magnitud del DAT, se pueden nombrar otras personas en calidad de asesores que pueden ser ingenieros electromecánicos, veterinarios, economistas y administradores, quienes pueden colaborarle al comité en los aspectos relacionados con estas profesiones.

El comité es un instrumento que debe utilizar la ADU para ejercer la veeduría en representación de los intereses de la organización y de los futuros usuarios de las obras. La ADU debe conocer y hacer conocer la funciones de la interventoría, la cual tiene como objeto esencial lograr que las obras se realicen de acuerdo con los diseños aprobados en la etapa de preinversión, supervisando desde el replanteo hasta la puesta en marcha de las obras, así como la inversión de los recursos apropiados, siguiendo estrictamente lo establecido en los diseños y en los pliegos de condiciones y controlando que las obras realizadas cumplan con las especificaciones técnicas establecidas.

La asociación de usuarios, en esta etapa de inversión, debe convertirse en facilitadora de todos los procesos que inciden en la construcción de las obras para evitar retrasos y sobrecostos.

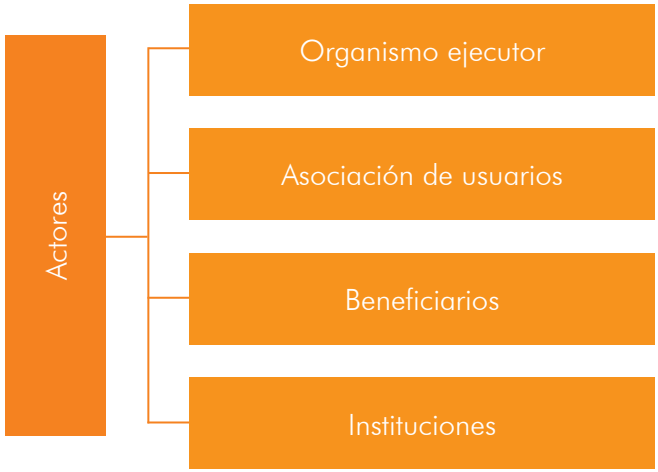
La participación de la organización. En la construcción de las obras y la implementación de los diferentes planes de desarrollo, la participación se hace a través de su comité técnico, pero no se debe dejar la responsabilidad solo a este, por eso, es importante que la comunidad beneficiaria esté atenta a las actividades que se desarrollan en la etapa de inversión, en cada una de sus modalidades, con el fin de servir de apoyo tanto al comité técnico como a la junta directiva de la ADU. Es importante que, si se presentan anomalías, estas se den a conocer inmediatamente al comité técnico, a la administración y a la junta de usuarios, ojalá por escrito, para poder interponer las acciones que se requieran ante el organismo ejecutor y la interventoría.



Temática social-organizacional

12. Proyección empresarial

Figura 14. Proyección empresarial



Proyección empresarial

Con el fin de afrontar la futura AOMMI del DAT, la ADU debe establecer procesos que la proyecten como una empresa de importancia en el contexto regional en los que, a través de un trabajo de preestructuración, establezca la forma como debe organizarse y adelantar los procesos de planeación estratégica y de mejoramiento continuo, pero también, con miras a lograr la sostenibilidad futura del DAT, planifique el establecimiento de un agronegocio que permita que la producción agropecuaria sea una actividad rentable y competitiva.

12.1 Normativa

El siguiente cuadro presenta un resumen de la normativa que aplica para el parámetro de proyección empresarial.

Cuadro 19. Normativa de proyección empresarial

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41 de 1993	Ley de Adecuación deTierras.	Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.
Decreto 2364 de 2015	Crea la ADR	Impartir directrices para la articulación de los componentes de asistencia técnica, acceso a activos productivos, adecuación de tierras y comercialización, y sus respectivas modalidades de entrega, que permitan la integralidad de los proyectos de desarrollo agropecuario y rural y su alineación a la política formulada por el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural.

12.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

El Estado es el rector del subsector de adecuación de tierras en tanto que este contribuye al desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y debe garantizar la interacción y relación con los actores públicos y privados que se vinculan a este proceso.

Lineamiento específico

La ADU debe estar adecuadamente organizada y capacitada para cumplir con todas las exigencias que le impone el hecho de responsabilizarse del manejo integral distrito, por decisión del organismo ejecutor o por delegación que le haga el inversionista privado, si es el caso.

Objetivos

Contar con una organización que se proyecte hacia el futuro como una empresa que promueve el desarrollo regional.

Criterios

La ADU debe contar con una estructura que responda a las necesidades del servicio y que satisfaga las expectativas de los usuarios y de la comunidad de su área de influencia, en el caso de que le corresponda administrar el DAT después de realizarse las inversiones correspondientes. Para proyectarse empresarialmente y cumplir con las responsabilidades que le impone la AOMMI del DAT, la ADU debe prever la necesidad de adelantar procesos de planificación que la hagan estratégica en la región, así como procesos de mejoramiento continuo y de actualización que la potencialicen como una empresa líder que jalona el desarrollo de su región.

La producción de un distrito debe fundamentarse en la implementación de un agronegocio que permita que lo que se produzca tenga mercados atractivos por su calidad, que sea competitivo a través de la agregación de valor y que, aprovechando las ventajas de los servicios que presta el distrito, pueda producir a contraprestación para lograr favorabilidad en la comercialización.

Cuadro 20. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
La asociación de usuarios debe estar adecuadamente estructurada y en capacidad de cumplir con todas las exigencias que le impone el hecho de responsabilizarse del manejo integral del DAT, a fin de poder proyectarse como una empresa líder en su territorio.	La ADU debe contar con una estructura que responda a las necesidades del servicio y satisfaga las expectativas de los usuarios y de la comunidad de su área de influencia.	Esquema de manejo integral del DAT. Estructura de la organización. Competencias y funciones de cada una de las dependencias. Organigramas. Reglamentos. Planes de desarrollo. Normativa.
	Para proyectarse y cumplir con las responsabilidades que le impone la AOMMI del DAT, la ADU debe prever la necesidad de adelantar procesos de planificación, empoderamiento y actualización que le permitan desempeñarse como una empresa que jalona el desarrollo de su región.	Plan estratégico de la organización. Análisis DOFA. Plan de mejoramiento continuo.
	La producción de un DAT debe estar fundamentada en la implementación de un agronegocio que tenga mercados atractivos por la calidad de los productos, que sea competitivo a través de la agregación de valor y que, aprovechando las ventajas que le da la infraestructura, produzca a contraprestación para lograr favorabilidad en la comercialización.	Proyecto productivo. Plan agropecuario. Agronegocio.

12.3 Descripción de parámetros u orientaciones

La estructura adecuada de una organización es la que le permite responder a las responsabilidades que impone la prestación eficiente de un servicio. En este caso, no se puede hablar de uno, sino de varios, pues un DAT presta servicios de riego, drenaje y protección contra inundaciones, por lo cual debe contar, por lo menos, con las dependencias para responder con la administración, operación, mantenimiento y manejo integral del distrito.

La planificación es la base de cualquier proceso que pretenda lograr el desarrollo armónico de una organización, es por eso que, pensando en el futuro de esta, es de gran importancia plantear procesos de planeación que marquen la estrategia por seguir para el logro de los objetivos propuestos.

Para alcanzar las metas proyectadas, la organización debe aprovechar la oferta institucional que se proporciona a través de un acompañamiento adecuado, ya que este le ayudará a empoderarse y a enfrentar los retos que impone el manejo integral de un DAT. Este acompañamiento debe dirigirse a suplir las falencias de la organización en todos los aspectos de la administración, así como en lo técnico y financiero, para que pueda cumplir los objetivos que se plantean con su construcción: incrementar la productividad, elevar el nivel de vida de los asociados y liderar el desarrollo agropecuario de su región.

El empoderamiento de la ADU se logra también cuando sus directivos se preocupan por mejorar día a día los procesos, la política de atención al cliente, la normativa interna y la prestación de servicios con miras a satisfacer a sus usuarios. Asimismo, para lograr el éxito en la administración del DAT, esta debe orientarse hacia el aspecto productivo, el cual se fundamenta en una producción limpia, con buenas prácticas agrícolas, así como en la demanda, en la consecución y ampliación en el futuro de nichos de mercado, con el fin de sustentar el proyecto productivo en un agronegocio que haga rentable la actividad del campo y que responda a los compromisos que le imponen los servicios que le presta el DAT a sus usuarios.

12.4 Aplicabilidad

La ADU debe preparase para la AOMMI del distrito, en caso de que le corresponda hacerlo por decisión del organismo ejecutor o de los inversionistas; por lo tanto, la proyección empresarial debe iniciarse desde la etapa de inversión, para que, cuando esté al frente del DAT, tenga el bagaje necesario que le permita responder adecuadamente con las responsabilidades que le impone un manejo que obliga la integralidad de todos los componentes a fin de lograr una administración exitosa.

Para proyectarse, debe entonces tener una estructura adecuada y planificar con base en estrategias que le ayuden a conocer tanto las debilidades y amenazas como las fortalezas y oportunidades, con miras a realizar una labor administrativa que cubra las expectativas de sus asociados.

En esta etapa, y a través de un plan de mejoramiento continuo, debe proyectarse hacia un puesto importante dentro del entorno empresarial de la región donde presta sus servicios. Y, para complementar esa proyección empresarial, debe fundamentar la producción del DAT en la estructuración de un agronegocio que le brinde opciones de comercialización que respondan a las necesidades de los productores y que hagan la actividad productiva competitiva, rentable y sostenible.

> La inversión lleva implícita para la asociación de usuarios la previsión de una estructuración administrativa, prever el acompañamiento de las instituciones, adelantar un proceso de planeación estratégica y concretar un agronegocio que haga la actividad agropecuaria competitiva, rentable y sostenible.

12.5 Instrumentos

Plan de preestructuración de la organización. Durante la construcción de las obras, la ADU debe prepararse como organización para asumir el manejo del DAT, lo cual le exige definir un organigrama, conocer cada una de las funciones de este, revisar qué reglamentos requiere y establecer los manuales de operación y mantenimiento, así como las necesidades que surgen al iniciar un proceso de planeación estratégica y empoderamiento empresarial, a fin de estar lista a la hora de enfrentar los compromisos que se adquieren cuando se busca ser una empresa líder en la región.

Plan estratégico de la organización. Cuando una organización busca empoderamiento, debe adelantar un proceso de planeación estratégica que la lleve al logro de sus objetivos; para esto, debe tener claras varias cosas: su misión, su visión, sus valores y los resultados del análisis interno y externo (DOFA), con el objetivo de poder enfrentar todos los retos que trae la responsabilidad de sacar adelante una empresa en la cual todos los asociados esperan que satisfaga sus expectativas.

Plan de mejoramiento continuo. Una forma de progresar empresarialmente es a través del mejoramiento diario del desempeño, lo cual requiere que la organización adelante de manera permanente programas de capacitación a sus funcionarios, directivos y asociados para poder innovar, estar al día con las nuevas tendencias tecnológicas, encontrar nichos de mercado, lograr un desarrollo agropecuario armónico con el ecosistema, es decir, que le permita preservar los recursos naturales, en especial, los suelos y el agua. Por consiguiente, debe potenciar los aspectos positivos del análisis DOFA y mitigar los aspectos negativos, a fin de lograr un desarrollo competitivo que la lleve al éxito en su compromiso de convertirse en una empresa de importancia en el contexto regional.

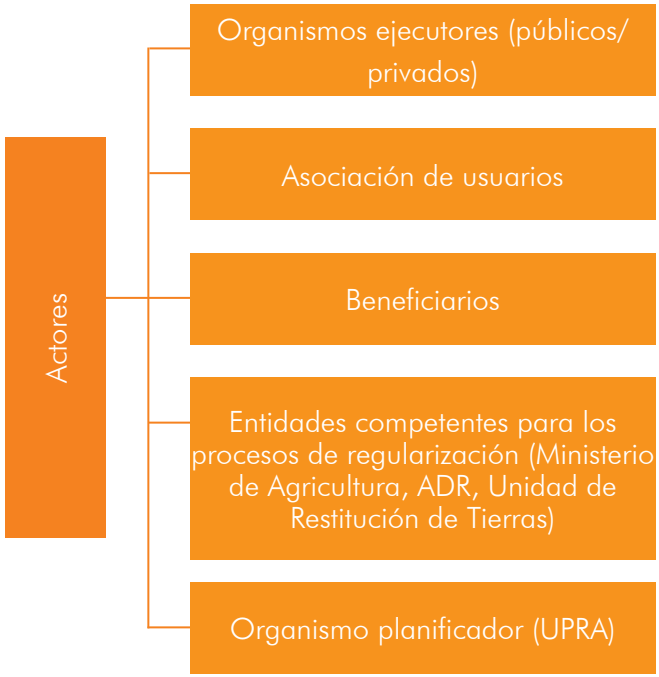
Agronegocio. Para alcanzar la sostenibilidad de la producción, se requiere competitividad, la cual se logra buscando economías de escala, encontrando nichos de mercado, haciendo inteligencia de mercado y apropiándose de la información relacionada. Asimismo, la producción debe obligatoriamente estar basada en la concreción de un agronegocio que venda para sembrar y logre que todos los esfuerzos realizados por los productores se vean recompensados con precios razonables que justifiquen la actividad productiva.



Temática social-organizacional

13. Regularización de la propiedad

Figura 15. Regulación de la propiedad



Regularización de la propiedad

El parámetro busca promover el derecho real de la propiedad sobre aquellos predios ubicados en el área del distrito para asegurar que no se presenten riesgos de inestabilidad económica, inseguridad jurídica y que, por el contrario, haya inversiones seguras, acceso a nuevos capitales y facilidad al momento de conseguirlos.

La regularización contribuye a que los predios de los beneficiarios del proyecto de ADT puedan ser explotados económicamente y que su uso y disfrute les posibilite generar mejores ingresos.

13.1 Normativa

En el siguiente cuadro se expone de manera resumida la normativa que aplica para la regularización de la propiedad.

Cuadro 21. Normativa de regulación de la propiedad

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia, artículos 60, 63, 64 y 65	Constitución Política de Colombia.	Se establece el acceso progresivo a la propiedad, a lo relacionado con los bienes públicos, la protección de la producción de alimentos y el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.
Ley 160 de 1994	Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.	En su título XII, habla de manera explícita sobre los baldíos nacionales, los requisitos, las limitaciones y prohibiciones para la adjudicación de baldíos a las personas naturales.
Resoluciones ministeriales 0452 de 2010 y 0181 de 2013	Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural Privada.	Plantea el diseño, la coordinación, la ejecución y evaluación de los componentes y proyectos de la formalización de predios de propiedad privada.
Decreto 1985 de 2013	Creación de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	El artículo 13 del decreto propone normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y, en general, la regularización de la propiedad de las tierras rurales.
Ley 1448 de 2011	Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.	Establece el trámite ante las entidades competentes de los procesos de formalización de predios de las víctimas.
Decreto 639 de 2008	Reglamenta la extinción del derecho de dominio sobre inmuebles rurales por incumplimiento de la función social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.	Se aplica a las áreas que se presumen económicamente explotadas.

13.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

La adecuación de tierras es una actividad que requiere el sector agropecuario a fin de lograr la competitividad, siempre y cuando sea el resultado de un proceso ordenado de planeación e integración de acciones para la optimización de los recursos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores y el desarrollo rural integral de la región.

Lineamiento específico

La ADU y el organismo ejecutor deben comprobar la formalidad de los predios ubicados en el área del proyecto o distrito de adecuación tierras o, en su defecto, la gestión adelantada para los procesos de formalización ante las autoridades correspondientes, así como asegurar la explotación económica de los predios con actividades agropecuarias, a fin de cumplir con la normativa vigente.

Objetivos

El objetivo de este lineamiento es promover la regularización de la propiedad rural y contribuir a la estabilidad socioeconómica de los beneficiarios de un proyecto de adecuación de tierras.

Criterios

La asociación de usuarios y los beneficiarios del proyecto de adecuación de tierras, en la fase de construcción y por obligación, deben tener resuelta la situación jurídica del predio.

Para los proyectos de ampliación, rehabilitación y complementación, la ADU y el ente administrador deben clasificar y caracterizar, por alcances de derechos de propiedad, los predios de los beneficiarios.

Para la fase de ampliación de un DAT, el ente administrador y la ADU deben identificar, en los nuevos predios que formarán parte del distrito de adecuación de tierras, cuáles requieren gestionar los trámites de formalización de la propiedad rural ante las entidades competentes.

Cuadro 22. Resumen LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Regularización de la propiedad	Promover el derecho real de la propiedad y la gestión para los procesos de formalización.	Certificado de tradición y libertad. Bases de datos catastrales. Documentación que soporte la gestión realizada ante alguna entidad competente para la regularización de la propiedad.

13.3 Descripción del parámetro u orientaciones

En la etapa de inversión, la certeza de ser propietario y de contar con la seguridad jurídica del predio rural es de gran importancia; para esto, el organismo ejecutor, con el acompañamiento de la ADU, deberá verificar que los predios de todos los beneficiarios ubicados dentro del área del proyecto se encuentran formalizados. De ser necesario, el organismo ejecutor, como responsable de la realización del proyecto, deberá adelantar la gestión tanto para la adquisición de predios y franjas de terrenos como para las mejoras de propiedad particular o de entidades públicas destinadas a la construcción de embalses o de obras de adecuación de tierras como riego, drenaje y control de inundaciones.

La adquisición de predios y la constitución de las servidumbres deben estar registradas en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria. Adicionalmente, el organismo ejecutor y los beneficiarios deben cumplir con la finalidad del proyecto de adecuación de tierras: utilizar los predios para la explotación económica con actividades agropecuarias rentables y sostenibles.

13.4 Aplicabilidad

Para aplicar el parámetro de seguridad jurídica de los predios, es necesario que los beneficiarios del distrito acrediten su condición de propietarios con un certificado de tradición y libertad, de manera que el organismo ejecutor y la ADU puedan verificar si está resuelta la situación jurídica de los predios. En aquellos casos en los que no se acredite tal situación, los usuarios deben demostrar la gestión que se está realizando ante las autoridades competentes, según los casos particulares.

> La ausencia de títulos de dominio debidamente registrados y la falsa tradición son uno de los obstáculos para acceder a la propiedad de la tierra.
>
> El fenómeno afecta los mercados de tierras, la producción agropecuaria, la inversión pública rural y la asignación de los recursos en el campo.

Para la utilidad pública, las servidumbres y la adquisición de predios, se ha de utilizar la información suministrada por los usuarios (certificados de tradición y libertad), donde el organismo ejecutor puede revisar y determinar si efectivamente ya se ve reflejada la compra de los predios y la constitución de servidumbres, pues es en estos documentos donde se verifican los instrumentos públicos que trasladan, transmiten, mudan, gravan, limitan, declaran, afectan, modifican o extinguen los derechos reales sobre los bienes raíces.



Para la explotación económica del predio con actividades agropecuarias, es necesario que el organismo ejecutor y la ADU hagan una inspección ocular en campo que les permita identificar el tamaño de cada predio y el tipo de actividad agropecuaria que en él se realiza, a fin de establecer si esta es rentable para el beneficiario.

13.5 Instrumentos

Certificado de tradición y libertad. Es un documento en el que la autoridad registral deja constancia de la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro y realizados sobre la propiedad inmueble: tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros. En este documento se puede verificar la constitución de servidumbres y la adquisición de predios, tanto para la ejecución del proyecto como para las compraventas realizadas por los beneficiarios del proyecto.

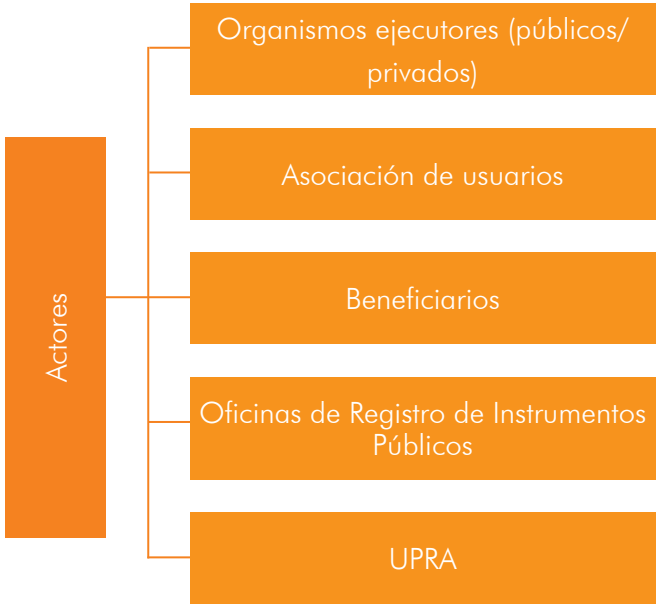
Bases de datos catastrales. Es el compendio de la información alfanumérica y gráfica referente a los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los predios inscritos en el catastro.

Documentación que soporte la gestión realizada ante las entidades competentes para la regularización de la propiedad.

Base de datos con información del tamaño del predio y de la actividad agropecuaria que en él se realiza.

14. Mercado de tierras

Figura 16. Mercado de tierras



Mercado de tierras

con la aplicación del parámetro denominado mercado de tierras, se busca realizar un monitoreo y análisis del mercado de tierras rurales dentro de los distritos de adecuación de tierras (compraventas y arrendamientos) en el que se pueda identificar el funcionamiento y dinámicas del mercado inmobiliario, que permitirán orientar su regularización y generar así un acceso eficiente y equitativo a la tierra.

14.1 Normativa

La normativa que aplica para el parámetro sobre el mercado de tierras se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 23. Normativa de mercado de tierras

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia, artículos 63, 64, 65 y 66	Constitución Política de Colombia.	Definen el marco constitucional de acceso al uso y a la propiedad de la tierra.
Ley 160 de 1994	Por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.	En su título IV menciona el procedimiento para la adquisición de predios y mejoras.
Decreto 1139 de 1995 y las resoluciones 2964 de 1995 y 2965 de 1995 del Incora	Se establecen la forma y los requisitos para el pago de las mejoras que deben adquirirse en desarrollo de los programas previstos en la Ley 160 de 1994.	Señala el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de avalúos.
Ley 1579 de 2012	Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos.	Busca garantizar la seguridad, confiabilidad y plena formalidad de las transacciones o los actos que afectan el registro de la propiedad inmueble, así como la accesibilidad a estos.
Decreto 4145 de 2011	Creación y definición de funciones de la UPRA.	Señala el proceso de gestión de la información relacionada con el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras y el mercado de tierras rurales.

14.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

La adecuación de tierras es una actividad que requiere el sector agropecuario a fin de lograr la competitividad, siempre y cuando sea el resultado de un proceso ordenado de planeación e integración de acciones para la optimización de los recursos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores y el desarrollo rural integral de la región.

Lineamiento específico

Las asociaciones de usuarios, junto con el organismo ejecutor, deben obtener periódicamente información relaciona-

da con los precios de venta y arriendo de la tierra ubicada dentro del distrito para incorporarla en el observatorio de mercado de tierras rurales de la UPRA.

Objetivos

Vincular a las asociaciones de usuarios y al organismo ejecutor en la obtención y captura de información del mercado de tierras rurales, con la finalidad de ser analizada y procesada por la UPRA, como aporte para contar con un mercado de tierras rurales fortalecido, eficiente, equitativo y transparente.

Criterios

La ADU y el ente ejecutor, en la etapa de inversión, deben incorporar y actualizar, en el registro general de usuarios, información sobre las transacciones inmobiliarias realizadas por parte de los propietarios.

Asimismo, el administrador y la ADU deben incorporar y actualizar, en el mismo registro, información sobre las transacciones inmobiliarias y el valor de los arriendos en el área del distrito.

Cuadro 24. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Mercado de tierras	Información sobre transacciones inmobiliarias y valor de los arriendos en el área del distrito.	Registro general de usuarios. Observatorio de mercado de tierras.

14.3 Descripción del parámetro u orientación

Con la aplicación del parámetro, se busca realizar un monitoreo del mercado de tierras rurales dentro de los distritos de adecuación de tierras, es decir, conocer los valores de referencia sobre los cuales se están haciendo las transacciones tanto en compraventas como en arrendamientos para realizar posteriormente los análisis correspondientes que permitan identificar el funcionamiento y las dinámicas del mercado inmobiliario y, de esta manera, orientar su regularización y generar así un acceso eficiente y equitativo a la tierra.

14.4 Aplicabilidad

Su aplicación corresponde al organismo ejecutor y a las ADU, quienes, a partir de la información suministrada por los usuarios, deben incluir en sus registros (general e individual) de usuarios, o en los sistemas de información con que cuente cada distrito, toda la información relacionada con las transacciones inmobiliarias, asociándolas a cada uno de los predios, según corresponda, y señalando principalmente los valores de la transacción y la extensión del predio.



Por su parte, el organismo ejecutor debe obtener de la ADU la información sobre los valores de compraventa y arriendos de cada uno de los predios ubicados dentro del distrito, de manera que, a través de una gestión institucional de la UPRA, se tenga acceso a esa información y sirva como insumo para los análisis correspondientes en materia de mercado de tierras rurales.

14.5 Instrumentos

Registro general de usuarios. Corresponde a las ADU llevar un control o registro general de los usuarios, el cual comprende de información de estos o de sus representantes, el nombre y ubicación de la finca, la extensión del predio, el área beneficiada con riego, la matrícula inmobiliaria, el registro catastral, el plano catastral o el levantamiento topográfico que contenga tanto el área total como el área aprovechable expresadas en hectáreas, el estado de cuentas de cobro, los planes de cultivo y de riego y, finalmente, la información relacionada con las transacciones inmobiliarias que se llegaran a dar dentro del área del distrito.

Observatorio de mercado de tierras. Es una herramienta institucional para monitorear y hacer visible el funcionamiento y las dinámicas del mercado de tierras rurales, creado con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta del Estado para gestionar políticas de tierras, identificar posiciones especulativas y acaparadoras, eliminar asimetrías en el acceso a información e impulsar usos más eficientes y sostenibles del suelo rural en Colombia.





II

Temática técnico-ambiental



Líderes
ELIZABETH FLECHAS JIMÉNEZ
WILSON DAVID GAMBOA PÉREZ

Autores
ALEXANDRA FORERO QUIÑONES
ANA YEIN CASTELLANOS
CARLOS ANDRÉS ROJAS
CARLOS FLÓREZ MANOTAS
JOSÉ AGUSTÍN HERRERA

Fotografías
Banco de imágenes de la UPRA

Contexto de la temática

Esta guía es una herramienta práctica que orienta sobre parámetros y acciones relacionados con la temática técnico-ambiental que se deben realizar cuando se ejecuta la inversión de un proyecto de adecuación de tierras, ya sea construcción, rehabilitación, complementación o ampliación. Contiene orientaciones relacionadas con las actividades ambientales, las respectivas medidas de manejo y control y el cumplimento de los requisitos asociados a esta temática; con las actividades previas a la inversión y las que tienen que ver con los aspectos constructivos; con el ordenamiento productivo que involucra el uso de la tierra y la conservación del suelo; y con el manejo productivo, la implementación del plan agropecuario y la función ecológica de la propiedad.

La aplicación de estas orientaciones conducirá a que se ejecuten proyectos integrales en los cuales se logre una gran participación de las comunidades, se prevean todas las actividades, se consideren las especificidades del territorio y de las personas que lo habitan, se fortalezca la organización, se realicen obras de manera técnica, se respete el medio ambiente, se consolide un proyecto productivo sostenible y se prevea el financiamiento total de esta etapa y la subsiguiente, entre otros aspectos.

Con este documento, el lector tendrá, de forma general, el paso a paso para ejecutar de manera adecuada acciones que le permitan consolidar un proceso exitoso.

Definiciones

Administración: encargada de desarrollar todas las acciones dirigidas a planificar, ejecutar, supervisar, controlar y evaluar las actividades que se desarrollan en el distrito con el objeto de lograr una óptima prestación del servicio público que comprende el riego, el drenaje y el control de inundaciones. Para esto, se deben implementar programas tendientes a optimizar los recursos humanos, financieros, físicos y naturales a fin de lograr la sostenibilidad del distrito, la armonía con el entorno y el medio ambiente y, además, satisfacer las necesidades de los usuarios, los cuales propenden hacia un desarrollo agropecuario que reporte beneficios sociales, económicos y ambientales.

En el país existen tres tipos de administración de distritos de riego: la de distritos privados; la de distritos construidos por el Estado, transferida su propiedad a las asociaciones de usuarios; y la administración de distritos construidos por el Estado que aún tiene a su cargo.

Ampliación: cuando por requerimientos de la comunidad, y a buen juicio del organismo ejecutor, se considere que el servicio que se presta actualmente puede cubrir nuevas áreas para ampliar la de riego, drenaje y protección contra inundaciones, por existir los recursos tanto de agua y suelo como económicos, se procede a realizar la obra y, para todos los efectos, se siguen todas las especificaciones que se requieren en una obra nueva; por lo tanto, se debe contar con los estudios de factibilidad y con los diseños elaborados en la subetapa de preinversión.

Área de influencia: área en la cual se manifiestan de manera objetiva y cuantificable, en la medida de lo posible, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad a los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de estos. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia puede corresponder a varios polígonos distintos que se entrecrucen entre sí (Decreto 1076 de 2015).

Beneficiario: «toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho distrito. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo, la conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales» (Ley 41 de 1993).

Complementación: proceso por el cual, dadas las necesidades del servicio y su optimización, se hace necesario o ejecutar nuevas obras o adquirir maquinaria o equipos nuevos y con mejores tecnologías, ojalá de punta, con el fin de modernizar el DAT. En estas dos modalidades, se deben

tener en cuenta los estudios y el diseño específicos de las obras, maquinaria o equipos que se vayan a rehabilitar o a complementar.

Construcción: comprende la materialización de los diseños realizados para las obras específicas de adecuación de tierras: captación, conducción, distribución, sistema predial, sistema de drenaje, protección contra inundaciones y vías. También la construcción de otros servicios básicos como los sistemas de servicios públicos, si no existen (acueducto, alcantarillado, energía, conectividad), que deben realizarse con los respectivos aportes de los entes territoriales y de la comunidad. Comprende además la inversión en obras que complementan el proceso productivo como centros de acopio, bodegas, planta de clasificación de productos agrícolas, silos, molinos, plantas de procesamiento, plantas para poscosecha, entre otras. Se debe contar con los diseños respectivos, los recursos necesarios, la presencia de la interventoría y la veeduría de los beneficiarios, que son de suma importancia para que los recursos se inviertan adecuadamente, se cumplan los plazos y las obras respondan a las exigencias de los servicios que se prestan.

Diagnóstico ambiental de alternativas (DAA): análisis integral de los componentes sociales, económicos, culturales y biofísicos que determinan el estado de los recursos naturales renovables y del ambiente. En su formulación, se deben considerar las relaciones urbano-rurales y regionales, así como las dinámicas entre la oferta y la demanda de bienes y servicios ambientales. Este debe incluir indicadores



de gestión, ambientales y de impacto tiene como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad (Decreto 1076 de 2015).

Drenaje: dotación de infraestructura destinada a permitir la evacuación de los excedentes de agua en un predio o conjunto de predios, ya sean originados por las lluvias o ya sean causados por las aguas provenientes de inundaciones de las tierras dedicadas a la explotación agropecuaria.

Estructura ecológica principal: «conjunto de ecosistemas estratégicos que garantiza la integridad de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población» (Ley 1450 de 2011).

Estudio de impacto ambiental (EIA): instrumento básico para la toma de decisiones sobre proyectos, obras o actividades que necesitan licencia ambiental, el cual se exigirá en todos los casos en que, de acuerdo con la ley y el presente reglamento, se requiera (Decreto 1076 de 2015).

Función ecológica de la propiedad rural: es deber del titular del derecho de dominio, en su relación con el bien rural y en ejercicio de las atribuciones propias de este, procurar la realización de la garantía constitucional al ambiente sano y ayudar a preservar los derechos de generaciones futuras (Massiris, 2015).

Función social de la propiedad rural: es deber del titular del derecho de dominio, en su relación con el bien rural y además de satisfacer su interés particular, cumplir con los intereses constitucionales colectivos a través del uso, goce y disposición del mismo, lo cual puede implicar la intervención del Estado suprimiendo ciertas facultades y condicionando su ejercicio (Massiris, 2015).

Impacto ambiental: cualquier alteración en el medio biótico, abiótico y socioeconómico, sea adverso o sea beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad (Decreto 1076 de 2015).

Inversión: concreción del proyecto en la cual se materializan los estudios y diseños adelantados en la etapa de preinversión que permiten poner en funcionamiento los servicios de riego, drenaje o protección contra inundaciones, la infraestructura de servicios básicos, la prestación de los servicios complementarios y los planes de acompañamiento previstos, en beneficio de una comunidad asociada en torno a una unidad de producción agropecuaria con una organización que, posteriormente, tendrá la responsabilidad, si así le corresponde, de administrarla, operarla, mantenerla y manejarla integralmente para el logro de un desarrollo productivo que concuerde con las inversiones y el objetivo de las mismas, cuyo fin es el de mejorar la productividad y elevar el nivel de vida de los beneficiarios. Esta etapa contempla las siguientes modalidades: construcción, rehabilitación, complementación y ampliación.

Manejo integral: el enfoque integral en la administración de un distrito de adecuación de tierras, que consta de obras de infraestructura destinadas a dotar con riego, drenaje y protección contra inundaciones a un área específica de producción agropecuaria, comprende la puesta en marcha de una agenda de servicios complementarios que incluye la investigación, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la capacitación y la comercialización; servicios básicos como la educación, la salud y los servicios públicos; y una adecuada planificación con el fin de incrementar la productividad y lograr la proyección empresarial de los usuarios, para garantizar la seguridad alimentaria y la generación de ingresos a través de agronegocios rentables y sostenibles que conduzcan a un desarrollo rural integral y armónico con el territorio y el ecosistema que, además, permitan mejorar las condiciones de vida del productor agropecuario.

Mantenimiento: conjunto de actividades cuya finalidad es la conservación de la infraestructura existente como embalses, presas, canales de riego, canales de drenaje, maquinaria, equipos, instalaciones y vías, con el fin de mantenerlas en buenas condiciones de operación para la prestación eficiente de los servicios correspondientes.

Medidas de compensación: acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados (Decreto 1076 de 2015).

Medidas de corrección: acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por un proyecto, obra o actividad (Decreto 1076 de 2015).

Medidas de mitigación: acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente (Decreto 1076 de 2015).

Medidas de prevención: acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que puede generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente (Decreto 1076 de 2015).

Operación: actividad dirigida a planificar, controlar y evaluar el suministro de agua de buena calidad, de manera eficiente, con el fin de asegurar la producción agropecuaria del distrito. Para esto, debe estar fundamentada en una adecuada infraestructura y una organización consolidada; todo lo anterior, partiendo de la disponibilidad de agua.

Organismo ejecutor: puede ser público o privado. Es organismo ejecutor público la entidad que, según la ley, está autorizada para llevar a cabo la construcción de distritos de adecuación de tierras, como es el caso del ADR, Fonade, los entes territoriales y los departamentos, pues les corresponde a estos, según la legislación existente, «promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores, organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación

de Tierras y con las corporaciones autónomas regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas» (Ley 99 de 1993, arts. 64 y 65).

A las corporaciones regionales les corresponde «promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua y recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y el adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes» (Ley 99 de 1993, artículo 64).

También pueden ser organismos ejecutores los territorios indígenas, pues tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental (Ley 99 de 1993, artículo 67).

Asimismo, pueden serlo las entidades de carácter privado que, con base en estudios aprobados por las autoridades ambientales regionales y las instituciones estatales que rigen el subsector de la adecuación de tierras, construyan obras de infraestructura destinadas al establecimiento de un DAT.

Plan de manejo ambiental: conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales, debidamente identificados, que sean causados por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono, según la naturaleza del proyecto, obra o actividad (Decreto 1076 de 2015).

Preinversión: fase que comprende todas las etapas o actividades previas a su construcción: identificación y reconocimiento, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados.

Protección contra inundaciones: actividad que previene los impactos provenientes de las crecidas de los diferentes cauces de agua, naturales o artificiales, que atraviesan el área de influencia del DAT, mediante la construcción de obras como presas, embalses, diques, jarillones, compuertas, entre otras.

Rehabilitación: proceso por el cual las obras, que por sus condiciones de uso, edad y obsolescencia han dejado de ser eficientes, se vuelven a dejar en las condiciones de diseño inicial, a fin de que su funcionamiento esté acorde con las necesidades del servicio.

Riego: dotación de agua a un predio, por medio de infraestructuras de conducción, distribución y aplicación, destinada a permitir su adecuada explotación agropecuaria.

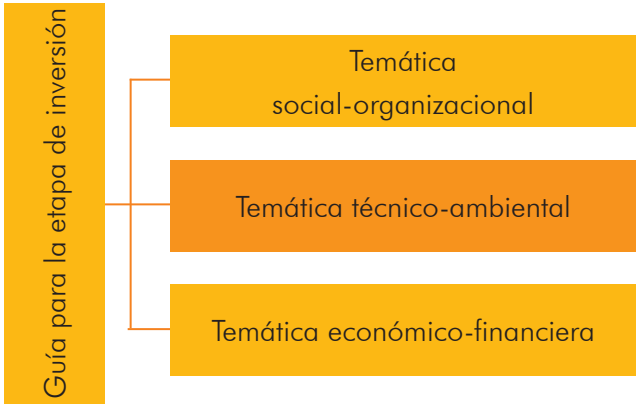
Sobreutilización: zonas de minifundio con vocación agropecuaria que se encuentran sobreexplotadas, presentándose degradación de los recursos naturales, cuya expresión más evidente es la erosión hídrica (IGAC, 2012).

Subutilización: lo que lleva a problemas en el abastecimiento de alimentos, inconformidad social y esto, a su vez, influye directamente para que se presente la sobreutilización de tierras en ecosistemas frágiles y se amplíe, a costa de ellas, la frontera agropecuaria (IGAC, 2012).



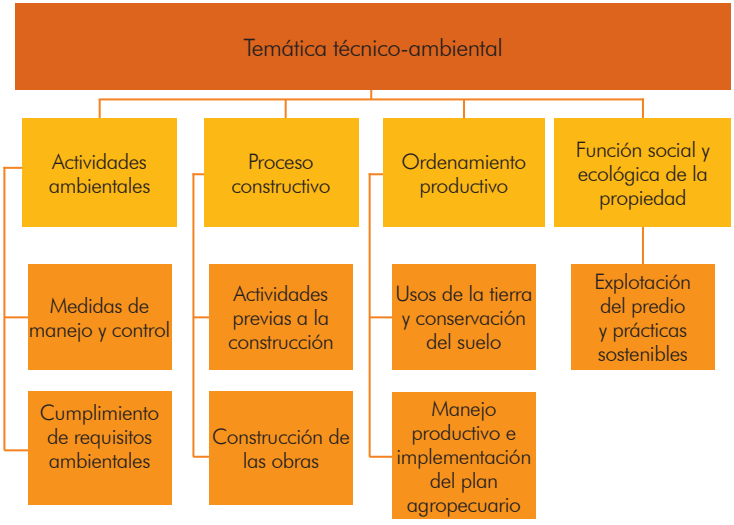
15. Guía de parámetros y acciones para aspectos técnicos y ambientales

Figura 17. Guía de parámetros y acciones para aspectos técnicos y ambientales



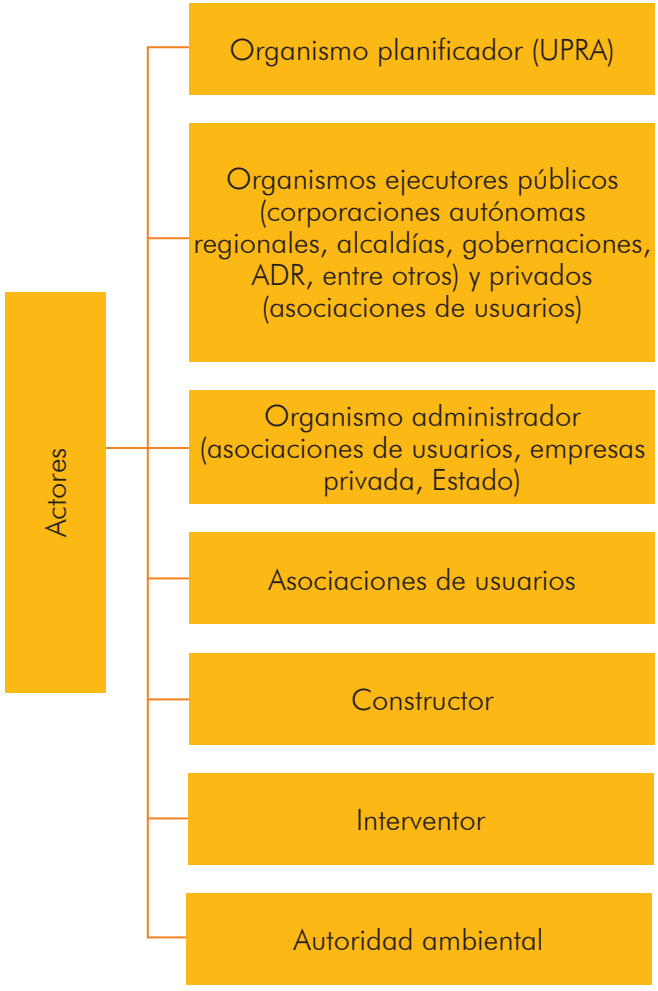
La temática técnico-ambiental juega un papel fundamental en la planeación y ejecución de los proyectos de adecuación de tierras, ya que es la llamada a asegurar la conservación de los recursos naturales renovables para el funcionamiento del proyecto, teniendo como principal enfoque el cuidado del agua y del suelo. Esto requiere la vinculación de los diferentes actores, la realización de labores de ingeniería y la organización del territorio, sus cadenas de producción y áreas de conservación, a fin de permitir que se consigan mejores opciones de desarrollo para las zonas de influencia de los proyectos.

Figura 18. Temática técnico-ambiental



16. Actividades ambientales

Figura 19. Actividades ambientales



Actividades ambientales

Para hacer frente a los impactos ambientales que se generan en torno a las actividades del proyecto de ADT, se han desarrollado los lineamientos para emplear herramientas que aseguren el buen manejo de los recursos naturales.

En la inversión, se deben tener en cuenta las medidas de manejo y control y el cumplimiento de los requisitos ambientales.

16.1 Medidas de manejo y control

16.1.1 Normativa

A continuación se señala la normativa aplicable a las actividades ambientales referentes a las medidas de manejo y control.

Cuadro 25. Normativa de medidas de manejo y control

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones.	Artículo 43. Parágrafo 1. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1 % del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1 % en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.
Decreto 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	Señala y reglamenta el manejo de los recursos naturales renovables, la defensa del ambiente, el sistema de información ambiental, entre otros.
Decreto 1076 de 2015 (el cual abarca el Decreto 2041 de 2014)	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (capítulo 3, sobre licencias ambientales).	Señala las competencias en materia de adecuación de tierras de la autoridad ambiental competente, según la envergadura del proyecto.
Ley 388 de 1997	Ordenamiento territorial.	Sienta las bases legales para la aplicación del ordenamiento territorial a nivel nacional y el establecimiento de los mecanismos que permitan a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio.
Decreto 3600 de 2007	Ordenamiento territorial rural.	Se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, y se adoptan otras disposiciones.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Resolución 1286 de 2006	Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de distritos de riego o drenaje.	Por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para la construcción y operación de distritos de riego o drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas, y se adoptan otras determinaciones.
Decreto 0953 de 2013	Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.	Establece las directrices para la adquisición y el mantenimiento de las áreas de importancia estratégica en la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos y distritos de riego y para la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales. Aplica para distritos de riego que no requieren de licenciamiento ambiental. La selección de predios por parte de los distritos de riego se deberá realizar con el apoyo técnico de la autoridad ambiental de su jurisdicción (artículo 5, parágrafo 1).



16.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, cultural, ambiental, técnica y económica de los proyectos de adecuación de tierras que propendan hacia la conservación de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y los aspectos culturales.

Lineamientos específicos

Los proyectos de ADT deben ser orientados hacia la gestión sostenible de los recursos naturales y deben incorporarse en todas las etapas, estrategias y mecanismos de gestión ambiental.

Objetivos

Evaluar los impactos descritos en los estudios ambientales que se hayan generado a los componentes biótico, abiótico y socioeconómico e implementar las actividades de mitigación derivadas del proyecto en la construcción, rehabilitación, ampliación y complementación, en el marco del instrumento de manejo y control ambiental que aplique (licencia o permisos ambientales).

Asegurar que cada uno de los impactos ambientales priorizados en cada uno de los componentes cuente con una medida relacionada que prevenga, mitigue, corrija o compense la afectación derivada del proyecto.

Comprobar el estado de las medidas iniciadas con la implementación del proyecto.

Verificar la efectividad de las acciones de mitigación de impactos sobre los recursos naturales renovables.

Verificar la compatibilidad de las medidas de manejo y control formuladas para las obras de construcción, rehabilitación, complementación y ampliación con las desarrolladas en el plan de manejo ambiental del proyecto o el instrumento de manejo y control aplicable.

Criterios

Deben identificarse todos los impactos ambientales derivados de las actividades desarrolladas durante la etapa de inversión del proyecto, independientemente de las dimensiones de este. Cada impacto ambiental, luego de ser identificado y calificado en la matriz de impactos, debe tener una o varias medidas formuladas, las cuales deben ser coherentes y suficientes, según la magnitud del impacto generado y de acuerdo con el instrumento de manejo aplicable.

El área de influencia del proyecto, directa e indirecta, debe ser definida a fin de identificar los elementos de la dimensión ambiental sobre los cuales el proyecto ejerce efectos tanto beneficiosos como adversos.

Deben priorizarse las categorías de protección en el suelo rural: conservación y protección del medio ambiente, los

recursos naturales y el patrimonio cultural, a fin de establecer los elementos de estas categorías a los que el proyecto puede afectar y las medidas requeridas para su manejo.

Se deben tener claras todas las medidas de manejo y control para las etapas de inversión, así como los permisos y las concesiones que estas requieran para su ejecución.

Se debe contar con el plan de contingencias para la etapa de inversión del proyecto, el cual debe ser conocido por el encargado de la ejecución de la obra en campo y el personal que por sus funciones así lo requiera.

Cuadro 26. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Los proyectos de ADT deben ser orientados hacia la gestión sostenible de los recursos naturales.	Identificar los impactos ambientales derivados de las actividades desarrolladas durante la etapa de inversión del proyecto. Estos serán calificados en la matriz de impactos y tendrán una o varias medidas formuladas. El área de influencia del proyecto debe ser definida a fin de identificar los elementos de la dimensión ambiental sobre los cuales el proyecto ejerce efectos. Priorizar las categorías de protección en el suelo rural a fin de establecer los elementos a los cuales el proyecto puede impactar de manera negativa para establecer las medidas de manejo.	Estudios técnicos ambientales. Pomca, POT, PBOT, EOT. Ingeniería del proyecto. Retroalimentación con la comunidad.
Los proyectos de ADT deben incorporar en todas las etapas estrategias y mecanismos de gestión ambiental.	Identificar las medidas de manejo y control para las obras de rehabilitación y complementación del proyecto, así como los permisos y las concesiones que se requieran para su ejecución (licencia ambiental y/o proyectos sin licencia con los permisos respectivos). Contar con el plan de contingencias para la etapa de rehabilitación y complementación del proyecto.	Planos, diseños y especificaciones técnicas. Plan de manejo ambiental. Plan de contingencias.

16.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar

Medidas de manejo y control. Las medidas de manejo y control son herramientas que permiten mitigar, corregir, compensar o prevenir los posibles impactos generados por los proyectos de adecuación de tierras; estas contemplan las afectaciones a los medios biótico, abiótico y socioeconómico vinculados a las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto. Cada una de las medidas formuladas debe corresponder por lo menos a un impacto ambiental identificado.

Posterior a su formulación y ejecución, durante la implementación del proyecto, se desarrolla un estudio para evaluar la compatibilidad de esas medidas con las actividades contempladas, el cual también plantea pautas como la revisión de la existencia de las medidas formuladas inicialmente para el proyecto, su estado, la efectividad en la atención de cada impacto y la capacidad que tienen de ampliación y compatibilidad con los impactos generados por las obras.

Acciones por ejecutar. El organismo ejecutor público (corporaciones autónomas regionales, alcaldías, gobernaciones, ADR, entre otros) o privado (asociaciones de usuarios) lleva a cabo las acciones para formular las medidas de manejo y control que, en su orden, son las siguientes: establecer el área de influencia del proyecto e identificar en ella los componentes de cada uno de los aspectos, determinar los impactos generados sobre los componentes previamente descritos y registrarlos en la matriz de impactos ambientales para que después sean clasificados, calificados y priorizados, formular las medidas de manejo y control que permitan atender los impactos generados y, finalmente, verificar la pertinencia y envergadura de las medidas formuladas. Las acciones para realizar la evaluación sobre la ejecución de las medidas previamente formuladas son, en su orden, las que se relacionan a continuación: hacer un inventario de las medidas existentes formuladas para el proyecto en el plan de manejo ambiental o instrumento aplicable, determinar la compatibilidad de estas en la atención de los impactos generados durante las obras de inversión y estudiar la viabilidad de invertir en el mejoramiento de las que han sido desarrolladas. El ejecutor debe tener claridad sobre las especificaciones técnicas de las medidas para aplicarlas de manera exitosa. Estas deben ser verificadas por el interventor. Finalmente, hay que prevenir que las nuevas medidas, al realizarse, alteren las ya existentes; el ejecutor de la obra, en la etapa de inversión, debe estar en la capacidad de atender los imprevistos que puedan surgir a través del plan de contingencias elaborado para la etapa de construcción. Las obras de rehabilitación y complementación necesarias dentro del proyecto deben estar sujetas a la legislación nacional vigente y contar con todos los permisos y las concesiones que requieran.

16.1.4 Aplicabilidad

Las medidas de manejo y control representan una de las herramientas más significativas a la hora de ejecutar los proyectos de adecuación de tierras en su etapa de inversión, ya que son elementos que permiten hacer un adecuado tratamiento de los

impactos generados a lo largo de las obras de construcción, rehabilitación, complementación y ampliación.

Las medidas formuladas deben ser consecuentes con el estudio de impacto ambiental que establece los impactos generados en las áreas de influencia del proyecto sobre los componentes biótico, abiótico y socioeconómico.

16.1.5 Instrumentos

Estudios técnicos ambientales. Facilitan el entendimiento de los componentes del entorno y de las áreas de influencia del proyecto y permiten analizar su interacción y su posible afectación o beneficio en el área. Igualmente, posibilitan la formulación y ejecución de las medidas de manejo y control.

> Las medidas de manejo y control son elementos que permiten hacer un adecuado tratamiento de los impactos generados a lo largo de las obras de construcción, rehabilitación, complementación y ampliación.

Pomca, POT, PBOT, EOT. Para los pomca, deben determinarse los actores involucrados en la administración de la cuenca, la zonificación ambiental de esta y las medidas propuestas para su manejo. En cuanto a los planes de ordenamiento territorial, deben establecerse los usos del suelo, en especial el recomendado en el municipio, y los programas y proyectos establecidos para el desarrollo municipal.

Ingeniería del proyecto. Permite realizar el análisis de las características y etapas del proyecto que, entre otras, incluyen las siguientes: localización, identificación de insumos, fuentes, emisiones, vertimientos y residuos, identificación y estimación de recursos naturales por usar y afectar, cronograma de actividades y presupuesto. Este análisis facilita la formulación y ejecución de las medidas de manejo y control.

Retroalimentación con la comunidad. Representa la interacción con uno de los actores principales del proyecto y permite realizar el análisis de logros, metas y objetivos orientados hacia las medidas de manejo y control.

Planos, diseños y especificaciones técnicas. Facilitan el desarrollo e implementación de las medidas de manejo y control, a través de su representación gráfica y descripción visual para mayor entendimiento de estas, y permiten estimar sus dimensiones, materiales, ubicación dentro del proyecto, entre otros.

Plan de manejo ambiental. Documento guía que incluye la descripción de las medidas de manejo y control, analiza los impactos que previenen, mitigan, corrigen o compensan su ubicación dentro del proyecto, sus características, entre otros.

Plan de contingencias. Se desarrolla a fin de visualizar y predecir las posibles complicaciones que los impactos pueden generar, así como las posibles emergencias que se pueden presentar durante las actividades que van a realizarse.

17. Cumplimiento de requisitos ambientales

17.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades ambientales referentes a los requisitos respectivos del proyecto.

Cuadro 27. Normativa de requisitos ambientales

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones.	Artículo 43. Parágrafo 1. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1 % del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1 % en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.
Decreto 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	Señala y reglamenta el manejo de los recursos naturales renovables, la defensa del ambiente, el sistema de información ambiental, entre otros.
Resolución 1286 de 2006	Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental previo a la construcción y operación de distritos de riego o drenaje.	Por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental previo a la construcción y operación de distritos de riego o drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas, y se adoptan otras determinaciones.
Decreto 1076 de 2015 (el cual abarca el Decreto 2041 de 2014)	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (capítulo 3, sobre licencias ambientales).	Señala las competencias en materia de ADT de la autoridad ambiental competente, según la envergadura del proyecto, de la siguiente manera: CAR: la construcción y operación de distritos de riego y/o drenaje para áreas mayores o iguales a cinco mil (5000) hectáreas e inferiores o iguales a veinte mil (20.000) hectáreas. ANLA: la construcción y operación de distritos de riego o de drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas.



Cabe resaltar que, por ser tan extensa la legislación ambiental colombiana, solo se menciona el Decreto Único Ambiental, pero se debe hacer uso de las matrices de requisitos legales de cada proyecto para determinar la correspondencia normativa pertinente.

17.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, cultural, ambiental, técnica y económica de los proyectos de ADT que propendan hacia la conservación de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y los aspectos culturales.

Lineamientos específicos

Los proyectos de ADT deben ser orientados hacia la gestión sostenible de los recursos naturales y contemplar y analizar las variables físicas que se presentan en el área del proyecto.

Objetivos

Determinar qué autoridad ambiental tiene jurisdicción sobre el proyecto.

Identificar los requisitos legales que cobijan los proyectos de ADT complementarios o adicionales a la licencia ambiental, en el marco de los instrumentos de manejo y control exigidos.

Asegurar el cumplimiento de la legislación pertinente en el desarrollo del proyecto.

Planear eficientemente la obtención de los permisos ambientales, así como de la licencia ambiental, en caso de ser necesaria.

Asegurar la información que se requiere, desde el punto de vista ambiental, para ejecutar el proyecto ocasionando la menor cantidad de impactos al medio ambiente, contando con inventarios de flora y fauna y teniendo la caracterización hidrológica, geológica, ecosistémica, climatológica, edáfica y de los recursos naturales disponibles para la realización del proyecto, así como de la capacidad del entorno para la asimilación de los residuos derivados de este.

Criterios

Debe establecerse el tamaño del proyecto, en términos de área superficial, para determinar si este requiere desarrollar los términos de referencia necesarios para la obtención de la licencia ambiental (coberturas superiores a 20.000 hectáreas).

Teniendo en cuenta que la licencia ambiental es requisito para el inicio de las obras del proyecto por parte de la autoridad ambiental competente, deben adelantarse los trámites respectivos como el de las concesiones de agua, las servidumbres, los permisos de vertimientos y, además, debe determinarse la ocupación de cauces.

Asimismo, se debe realizar la caracterización ambiental, instrumento que permite identificar los parámetros por tenerse en cuenta en el proyecto, según la indican los términos de referencia. Igualmente, se debe disponer de toda la información necesaria en materia ambiental para la toma de decisiones durante la planeación del proyecto. La no existencia de información específica sobre una temática ambiental en particular no es motivo para basar las decisiones en suposiciones, por tanto, deben realizarse los levantamientos de información necesaria, así como los inventarios de especies requeridos y de los recursos naturales por usar o afectar en el desarrollo de las obras.

Al ejecutarse el proyecto, también se debe analizar la ocupación del territorio y la realización o intervención de otros proyectos y de las medidas que se estén adelantando en el área de influencia.

Hay que tener en cuenta la zonificación ambiental del municipio para determinar las áreas de exclusión y las de intervención con y sin restricciones, a fin de especificar las medidas requeridas y si el proyecto afecta zonas de alta sensibilidad ambiental.

El emplazamiento de las obras de rehabilitación y complementación debe ser verificado con el estudio de caracterización ambiental efectuado en la implementación del proyecto; además, se deben revisar los usos de suelo y las áreas de especial importancia ecosistémica que se van a afectar, establecidos ambos en los planes de ordenamiento territorial y de manejo de cuencas.

Cuadro 28. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Los proyectos de ADT deben ser orientados hacia la gestión sostenible de los recursos naturales	Establecer el tamaño del proyecto en términos de área superficial para determinar si requiere la obtención de la licencia ambiental. Teniendo en cuenta que la licencia ambiental es requisito para el inicio de las obras del proyecto por parte de la autoridad ambiental competente, deben adelantarse los trámites respectivos para su obtención.	Ingeniería del proyecto. Caracterización ambiental del proyecto. Pomca, POT, PBOT, EOT. Estado de concesión de aguas. Área de influencia. Estudio de impacto ambiental. Diagnóstico ambiental de alternativas.
Los proyectos de ADT deben contemplar y analizar las variables físicas que se presentan en el área del proyecto	Se debe realizar la caracterización ambiental, según indican los términos de referencia para el proyecto. De no existir información específica sobre una temática ambiental en particular, se deben realizar los levantamientos de información necesaria para obtenerla. Con la ejecución del proyecto, analizar la ocupación del territorio y el desarrollo o intervención de otros proyectos y de las medidas que se estén adelantando en el área de influencia. Tener en cuenta la zonificación ambiental del municipio para determinar las áreas de exclusión y de intervención con y sin restricciones. El emplazamiento de las obras de rehabilitación y complementación debe ser verificado con el estudio de caracterización ambiental; además, se deben revisar los usos de suelo y las áreas de especial importancia ecosistémica que se van a afectar, establecidos ambos en los Pomca.	Términos de referencia. Conceptos técnicos de visita de campo. Estudios ambientales. Diagnóstico social a nivel cartográfico. Pomca y POT.

17.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar

Cumplimiento de requisitos ambientales. Es requisito cumplir con la legislación ambiental vigente para el desarrollo de proyectos de ADT, pues su ejecución implica actividades que alteran considerablemente el entorno y los componentes ambiental y socioeconómico, por lo que la legislación funciona como una herramienta de carácter regulatorio y sancionatorio de esas alteraciones.

A fin de cumplir con la legislación ambiental colombiana, el parámetro exige la revisión de las normas aplicables y su implementación, por ejemplo, los proyectos de ADT con áreas superficiales superiores a 20.000 hectáreas deben contar con la licencia ambiental exigida por la respectiva autoridad. Lo anterior debe tener en cuenta los POT y los pomca establecidos para el área de influencia del proyecto, así como otro tipo de proyectos que se desarrollen alrededor.

Acciones por ejecutar. Los requisitos legales del proyecto frente a la autoridad ambiental competente —previos al inicio de las obras de construcción, rehabilitación, complementación y ampliación— son, en orden, los siguientes: identificar las autoridades ambientales que tienen jurisdicción sobre el proyecto, identificar el marco legal que a este le corresponde, determinar permisos y licencias requeridos por la autoridad ambiental en cada etapa del proyecto, según sean sus necesidades, establecer el cronograma de consecución de permisos y licencias e incorporarlo en el cronograma general, planificar los cronogramas y presupuestos requeridos para la obtención de la licencia o el permiso ambiental pertinente, determinar si el proyecto necesita o no licencia ambiental, verificar que se cumplan los requisitos para generar la solicitud de esta, desarrollar los términos de referencia proporcionados por la autoridad nacional de licencias ambientales o por la CAR para el proyecto, adelantar los estudios complementarios necesarios para hacer los términos de referencia y desarrollar el diagnóstico ambiental de alternativas, de ser requerido.

Posteriormente, se debe realizar una evaluación ambiental del área donde incursionará el proyecto. Las acciones para ello son, en orden, las que se relacionan a continuación: recopilación de estudios necesarios para la determinación del área de influencia (directa e indirecta) del proyecto; los medios abiótico, biótico y socioeconómico; la realización de levantamientos de información primaria para complementar los estudios faltantes, según se solicita en los términos de referencia por la autoridad ambiental competente; la determinación de poblaciones y áreas de especial importancia ecosistémica en la zona de influencia del proyecto; la caracterización del área de influencia del proyecto; la referenciación de los recursos naturales por usar o afectar; la identificación y el análisis de los proyectos que tengan áreas comunes con el de ADT; y la determinación del estado inicial y de las responsabilidades de las áreas de influencia compartidas con otros proyectos.



En caso de tratarse de obras de rehabilitación o complementación, hay que establecer el área de emplazamiento de estas obras; confrontar las áreas seleccionadas con la caracterización ambiental generada para la implementación del proyecto, a fin de solventar los conflictos de uso de suelo y la protección de las áreas de especial importancia ecosistémica, que deben determinarse, así como las poblaciones ubicadas en ellas. En el caso de que el emplazamiento de estas obras se encuentre fuera de las áreas contempladas en la caracterización ambiental del proyecto, estas se deben confrontar con el plan de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT, según corresponda) y con el pomca; asimismo, de ser necesario, para la toma de decisiones se deben adelantar los estudios ambientales que se requieran. Por último, hay que analizar cuidadosamente si las obras de rehabilitación y complementación incrementan los impactos ambientales y requieren la formulación de nuevas medidas o la ampliación de las ya existentes.

17.4 Aplicabilidad

Los proyectos de ADT requieren estar inmersos en un marco legal ambiental vigente con el objetivo de orientarse hacia la atención (prevención, mitigación, compensación, corrección) de los impactos en el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana que el desarrollo de sus actividades puede generar. Cobijarse bajo la normativa ambiental implica, además de cumplir con el requisito legal, optar por garantizar y optimizar la calidad de vida de las poblaciones que se vinculen al proyecto, propender hacia la protección de los recursos naturales e incrementar la competitividad empresarial de este tipo de proyectos.

17.5 Instrumentos

Ingeniería del proyecto. Permite realizar el análisis de las características y etapas del proyecto, el cual contempla, entre otros

aspectos, lo siguiente: localización, identificación de insumos, fuentes, emisiones, vertimientos y residuos e identificación y estimación de recursos naturales por usar y afectar. Con ello se establece el marco normativo que regirá para el proyecto.

Caracterización ambiental del proyecto. Permite identificar los recursos naturales por usar y afectar, así como las poblaciones por intervenir. A partir de su análisis, se puede elaborar el marco legal que regirá para el proyecto.

Pomca, POT, PBOT, EOT. Establecen los lineamientos bajo los cuales se realiza el manejo del área en la cual se ubica el proyecto; funciona como otra herramienta para la coherente ejecución de este y su correspondencia con las políticas regionales. Para los pomca, deben determinarse los actores involucrados en la administración de la cuenca, la zonificación ambiental de esta y las medidas propuestas para su manejo. En cuanto a los planes de ordenamiento territorial, se deben establecer los usos del suelo, en especial el recomendado en el municipio, y los programas y proyectos establecidos para el desarrollo municipal.

Estado de concesión de aguas. Facilita el análisis del estado que tiene el proyecto en relación con los cuerpos de agua que planee usar o esté usando para el desarrollo de sus actividades.

Área de influencia. Facilita el análisis de los elementos que pueden verse afectados por el desarrollo del proyecto de ADT y, a su vez, permite identificar la normativa ambiental vigente que trata sobre esas alteraciones.

Estudio de impacto ambiental. Requisito legal para la obtención de la licencia ambiental.

Diagnóstico ambiental de alternativas. Permite tomar la mejor decisión a la hora de elegir las características del proyecto y el área por intervenir.

Términos de referencia. Lineamientos otorgados por la autoridad pertinente para presentar el diagnóstico ambiental de alternativas y, con ellos, realizar posteriormente el estudio de impacto ambiental para obtener la licencia correspondiente.

Conceptos técnicos de visita de campo. Permiten analizar la viabilidad del proyecto.

Estudios ambientales. Permiten analizar los componentes abiótico, biótico y socioeconómico a fin de contemplar los posibles impactos que el proyecto puede generar y, al mismo tiempo, ayudan a identificar la normativa ambiental vigente que puede prevenir, mitigar, compensar o corregir esos impactos.

Diagnóstico social a nivel cartográfico. Facilita el análisis del estado de las poblaciones que pueden interactuar con el proyecto y de la normativa ambiental vigente que puede facilitar las herramientas para establecer un asertivo canal de comunicación entre los actores.

18. Proceso constructivo

Figura 20. Proceso constructivo



Proceso constructivo

El proceso constructivo, el cual comprende las modalidades de construcción, rehabilitación, complementación y ampliación, contempla dos etapas: la primera contiene actividades previas que permiten tener en regla todos los aspectos que viabilizan la construcción de las obras, por ejemplo la declaratoria de utilidad pública, el presupuesto de inversión, las vigencias futuras, los contratos de construcción y de interventoría, la legalización de servidumbres y adquisición de predios, los planos detallados, las especificaciones de construcción y los cronogramas de obras e inversiones. La segunda, por su parte, comprende la construcción de las obras en sí, es decir, la concreción de los diseños realizados en la preinversión, el replanteo, el programa de obras, la adquisición de equipos, el cumplimiento de la reglamentación técnica para los temas constructivos y los planes de acompañamiento.

18.1 Actividades previas a la construcción

18.1.1 Normativa

Cuadro 29. Normativa de actividades previas a la construcción

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.	Señala los fundamentos de la política ambiental en Colombia, que incluye el desarrollo de los proyectos y distritos de ADT.
Incoder. Documento D3-PM-DPE, del 1 de julio de 2008	Manual de normas técnicas básicas para proyectos de ADT.	Desarrolla la norma básica para la construcción de obras de ADT.
Ley 80 de 1993	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Dispone las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales.
Ley 1150 de 2007	Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.	Aborda el tema de la eficiencia y transparencia en la contratación de obras.
Ley 56 de1981 y Decreto 2024/1982, en concordancia con la Ley 80 de 1993	Declaratoria de utilidad pública, adquisición de predios y pago de mejoras requeridas para la construcción de las obras.	Aplica cuando se trate de adquisición de predios.
Decreto Ley 222 de 1983	Establecimiento de servidumbres.	Aplica cuando se trate de establecer servidumbres.
Ley 400 de 1997	Norma NSR-2010.	Reglamento de construcciones sismorresistentes.
Icontec	Instituto Colombiano de Normas Técnicas.	Rige la normativa en el campo de la construcción de obras civiles.
American Society for Testing Materials (ASTM).	American Society for Testing Materials.	Materiales de construcción.
American Water Works Association (AWWA)	American Water Works Association.	Reglamenta las obras en ríos, lagunas y cuerpos de agua.
American Concrete Institute (ACI)	American Concrete Institute.	Reglamenta el uso de concretos.
American Society of Mechanical Engineers (ASME)	American Society of Mechanical Engineers.	Reglamenta los trabajos electromecánicos.
American Institute of Steel Construction (AISC)	American Institute of Steel Construction.	Reglamenta el uso de los refuerzos con hierros.

18.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

La ADT incorpora un proceso ordenado de planeación e integración de acciones para la optimización de los recursos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores y el desarrollo rural integral de la región.

Lineamientos específicos

Cumplir con la normativa existente para la construcción de las obras y realizar los estudios y diseños detallados de estas en las modalidades de ampliación, rehabilitación y complementación, de acuerdo con los LCI establecidos en la etapa de preinversión para las subetapas de factibilidad y diseño.

Objetivos

Que las obras se construyan en concordancia con las normas ambientales y técnicas existentes y que tengan en cuenta los diseños detallados.

Criterios

Apegarse a las especificaciones técnicas y ambientales existentes. Desarrollar pliegos de condiciones que establezcan claramente el cumplimiento de la normativa aplicable a las obras de construcción para distritos de ADT. Tener en cuenta estrictamente lo establecido en los estudios y diseños de las obras por construir, salvo casos excepcionales que obliguen a su rediseño, lo cual debe estar técnicamente sustentado.

Cuadro 30. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Cumplir con la normativa existente para la construcción de las obras.	Pliego de condiciones. Manual de normas técnicas. Términos de referencia.	Normativa existente.
Realizar los estudios y diseños detallados de las obras por construir.	Tener en cuenta estrictamente lo establecido en los estudios y diseños de las obras por construir, salvo casos excepcionales que obliguen a su rediseño, lo cual debe estar técnicamente sustentado.	Estudios y diseños desarrollados previamente.

18.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar

Actividades previas a la construcción. Con el fin de evitar demoras o suspensiones durante la construcción de las obras civiles, se deben acometer algunas acciones de tipo administrativo y de gestión que permitan el desarrollo continuo y fluido de las actividades en la inversión.

Acciones por ejecutar

Declaratoria de utilidad pública. Antes de iniciar la construcción de las obras, el organismo ejecutor debe declarar la zona donde se construirá el DAT como de utilidad pública, con el fin de facilitar la adquisición de los terrenos necesarios para la ejecución de estas, lo cual está reglamentado en la Ley 56 de 1981 y en el Decreto 2024 de 1982.

Presupuesto de inversión. Se debe tener el estimativo de costos de todas las obras por construir, incluyendo maquinaria, equipos y su instalación. Cuando el cronograma de obras e inversiones supera una vigencia fiscal, se debe realizar este trámite y, específicamente, cuando se requieren otras fuentes de financiación, se deben desarrollar de acuerdo con los parámetros descritos en la guía de financiamiento.

Contrato de construcción. Hay que consolidar el contrato firmado entre el organismo ejecutor público y el constructor, el cual ha de regir todas las actividades por desarrollar durante la construcción de las obras del distrito, en concordancia con los diseños aprobados y las especificaciones técnicas para la instalación y el suministro de equipos. Este también rige la liquidación del contrato.

Contrato de interventoría. Se debe firmar entre el organismo ejecutor y la interventoría para garantizar el cumplimiento del contrato de construcción y la realización de las obras, en correspondencia con los planos detallados y los cronogramas de construcción e inversión. Este se debe desarrollar de manera simultánea y complementaria con el contrato de construcción.

Legalización de servidumbres. Para la construcción de algunas obras, es necesario pasar por predios que pueden o no pertenecer a los beneficiarios del distrito. En estos predios, que no se van a ocupar impidiendo su uso, sino que, por ejemplo, se pueden emplear para el paso de una conducción enterrada, se deben establecer las servidumbres.



Adquisición de predios. Para la construcción de algunas obras, es necesario adquirir los predios donde estas se van a realizar.

Veeduría. Acción realizada por el comité técnico para velar por el cumplimiento de lo establecido en los contratos de construcción, interventoría, adquisición de maquinaria y equipos, así como por la implementación de la agenda de servicios complementarios y del plan de acompañamiento.

Planos detallados para la construcción de la infraestructura del sistema y las obras complementarias y de servicios básicos. Es la representación gráfica de los diseños de todas las obras por construir y de sus especificaciones en planta, perfil y cortes. Estos deben formar parte integral de los contratos de construcción y de interventoría. Es importante hacer énfasis en los planos detallados de equipos e instrumentos, en especial los que requieren importación y son relativamente sensibles en el presupuesto de la obra.

Especificaciones técnicas de obras, maquinaria y equipos. Forman parte de este componente el conjunto de exigencias técnicas, de acuerdo con las características y necesidades de las obras, la maquinaria y los equipos requeridos para dar cumplimiento al contrato de construcción. En especial, se deben considerar las normas técnicas nacionales e internacionales.

Cronograma de construcción e inversiones. Forma parte del contrato de obra y es un instrumento de planeación en el que se deben describir y detallar las actividades y los plazos de ejecución de la construcción, así como los requerimientos de maquinaria y equipos detallados en el plan de inversiones. Este cronograma es requerido en la mayoría de los casos semanalmente, y en otros, a diario. En él se debe mostrar la secuencia de las actividades, su duración, y los costos asociados.

18.1.4 Aplicabilidad

Es obligatorio cumplir con el desarrollo de todas las actividades previas a la construcción, con el fin de que no se presenten interrupciones, demoras o suspensiones en este proceso, lo que podría ocasionar el aumento de los costos de las obras o incluso impedir su construcción, por ejemplo en el caso de que no se logre llegar a un acuerdo en la compra de un predio donde se necesita construir una obra de manera obligatoria.

18.1.5 Instrumentos

Los instrumentos para consolidar el desarrollo de las actividades previas a la construcción están compuestos por aspectos jurídicos sustentados en la normativa existente, mientras que los instrumentos técnicos para esta etapa están constituidos por los planos y diseños detallados, los cuales se regulan y perfeccionan mediante los contratos de obra e interventoría.

19. Construcción de las obras

Este parámetro contempla la construcción de obra nueva, la rehabilitación, la ampliación de un distrito existente y la complementación.

19.1 Normativa

A continuación, se relaciona la normativa aplicable en la construcción de las obras.

Cuadro 31. Normativa para la construcción de las obras

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de 1993.	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.	Señala los fundamentos de la política ambiental en Colombia, que incluye el desarrollo de los proyectos y distritos de ADT.
Incoder. Documento D3-PM-DPE, del 1 de julio de 2008.	Manual de normas técnicas básicas para proyectos de ADT.	Desarrolla la norma básica para la construcción de obras de ADT.
Ley 80 de 1993.	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Dispone las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales.
Ley 1150 de 2007.	Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.	Aborda el tema de la eficiencia y transparencia en la contratación de obras.
Ley 56 de 1981 y Decreto 2024 de 1982, en concordancia con la Ley 80 de 1993.	Declaratoria de utilidad pública, adquisición de predios y pago de mejoras requeridas para la construcción de las obras.	Aplica cuando se trate de adquisición de predios.
Decreto Ley 222 de 1983.	Establecimiento de servidumbres.	Aplica cuando se trate de establecer servidumbres.
Ley 400 de 1997.	Norma NSR-2010.	Reglamento de construcciones sismorresistentes.
Icontec.	Instituto Colombiano de Normas Técnicas.	Rige la normativa en el campo de la construcción de obras civiles.
American Society for Testing Materials (ASTM).	American Society for Testing Materials.	Aborda lo referente a materiales de construcción.
American Water Works Association (AWWA).	American Water Works Association.	Reglamenta las obras en ríos, lagunas y cuerpos de agua.

Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
American Concrete Institute (ACI).	American Concrete Institute.	Reglamenta el uso de concretos.
American Society of Mechanical Engineers (ASME).	American Society of Mechanical Engineers.	Reglamenta los trabajos electromecánicos.
American Institute of Steel Construction (AISC).	American Institute of Steel Construction.	Reglamenta el uso de los refuerzos con hierros.

19.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

La ADT incorpora un proceso ordenado de planeación e integración de acciones para la optimización de los recursos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores y el desarrollo rural integral de la región.

Lineamientos específicos

Cumplir con la normativa existente para la construcción de las obras y realizar los estudios y diseños detallados de aquellas por construir para las modalidades de ampliación, rehabilitación y complementación, de acuerdo con los LCI establecidos en la etapa de preinversión para las subetapas de factibilidad y diseño.

Objetivos

Que las obras se construyan en consonancia con las normas ambientales y técnicas existentes y que tengan en cuenta los diseños detallados.

Criterios

Ceñirse a las especificaciones técnicas y ambientales existentes. Desarrollar pliegos de condiciones que establezcan claramente el cumplimiento de la normativa aplicable a las obras de construcción para distritos de ADT.

Tener en cuenta estrictamente lo establecido en los estudios y diseños de las obras por construir, salvo casos excepcionales que obliguen a su rediseño, lo cual debe estar técnicamente sustentado.

Cuadro 32. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Cumplir con la normativa existente para la construcción de las obras.	Pliego de condiciones. Manual de normas técnicas. Términos de referencia.	Normativa existente.
Realizar los estudios y diseños detallados de las obras por construir.	Tener en cuenta estrictamente lo establecido en los estudios y diseños de las obras por construir, salvo casos excepcionales que obliguen a su rediseño, lo cual debe estar técnicamente sustentado.	Estudios y diseños desarrollados previamente.



19.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar

Replanteo de obras. Para el desarrollo de estas, se requiere la localización en el terreno de cada una de las obras civiles que se van a construir, lo cual se realiza normalmente mediante un levantamiento topográfico detallado. Esta actividad se debe realizar antes de la construcción de cada una de las obras, debe estar incluida en el cronograma detallado de actividades y reflejar lo establecido en los diseños.

Programa de trabajo. Instrumento de planeación de los trabajos que va a desarrollar el constructor, quien debe elaborar el suyo e indicar la secuencia de construcción de las obras y la instalación de equipos, lo cual debe ser aprobado por la interventoría.

Adquisición de maquinaria y equipo. Proceso en el cual, de acuerdo con las especificaciones técnicas, se adquiere la maquinaria y el equipo, con los que se debe tener especial cuidado al importarlos, pues requieren un mayor tiempo para su adquisición.

Manejo de aguas durante la construcción. Durante la construcción de obras de captación como bocatomas o presas de derivación o de almacenamiento, se debe diseñar el manejo de aguas de la fuente de abastecimiento y el constructor debe establecer el riesgo que se asume para su construcción, de acuerdo con la duración de esta.

Cumplimiento de la reglamentación técnica nacional e internacional. Para la construcción de las obras, existe la normativa relacionada que asegura la estabilidad de estas.

Se debe prestar especial atención a aquellas obras que requieren un manejo especial para su construcción, por ejemplo las presas de almacenamiento o los diques para el control de inundaciones.

Plan de acompañamiento para la etapa de AOMMI (aspectos técnicos). Durante esta etapa, se debe contar con el apoyo del organismo ejecutor, mediante un plan de acompañamiento a la organización de usuarios del DAT, si es el caso. Cuando la asociación de usuarios sea la encargada de las actividades de AOMMI, es obligatorio contar con este plan.

Agenda de servicios complementarios (aspectos técnicos). Conjunto de planes, programas y servicios que van a ser suministrados a los beneficiarios del proyecto, con el fin de que estén en capacidad de realizar exitosamente la etapa de AOMMI del DAT. Cabe resaltar que esta agenda debe ser acordada entre la asociación de usuarios y el organismo ejecutor público.

19.4 Aplicabilidad

Para la construcción de un distrito de riego nuevo o la ampliación de uno existente, se deben tener claramente definidos los estudios y diseños y la programación de obras de todas las actividades que se contemplan en el proyecto, siguiendo los lineamientos técnicos definidos en la etapa de preinversión. Y con respecto a las obras de rehabilitación y complementación, es necesario que se desarrollen los estudios y diseños de la obra o del equipo que se va a rehabilitar o complementar.

19.5 Instrumentos

Pliego de condiciones. Son los documentos que se necesitan para la contratación de la construcción de las obras civiles y el suministro y montaje de los equipos. Deben contener todas las especificaciones técnicas y administrativas que hay que cumplir, de tal forma que se dé claridad sobre el proyecto a los diferentes proponentes interesados en su construcción.

Manual de normas técnicas. Son las normas técnicas más importantes que reglamentan la construcción de los DAT en todos sus aspectos. También puede contener la normativa para otros, como los económicos, sociales y ambientales, y los estudios y diseños requeridos.

Términos de referencia de la interventoría. Son las condiciones necesarias que debe cumplir la firma interventora para garantizar la correcta construcción de las obras, de forma que se realicen de acuerdo con los diseños detallados y con la normativa técnica y ambiental vigente.

Diseños detallados. Son todos los documentos técnicos que permiten la realización de las obras como los planos de construcción y las especificaciones técnicas. En caso de que se requieran equipos y elementos electromecánicos especiales (bombas, motores, compuertas, etc.), los planos de detalle deben ser suministrados por el fabricante de estos.

20. Ordenamiento productivo

Figura 21. Ordenamiento productivo



Ordenamiento productivo

El ordenamiento productivo contempla la integración de los estudios básicos (agrológicos y de planificación agropecuaria) como herramientas técnicas que se implementan con miras a la etapa de AOMMI. Estos estudios se transforman en parámetros que, a su vez, se integran específicamente a cada una de las fases de la etapa de inversión, lo cual consolida el proyecto y suministra herramientas para el manejo de la unidad productiva.



20.1 Usos de la tierra y conservación del suelo

20.1.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable al ordenamiento productivo y la conservación del recurso suelo, la cual enmarca la protección de los recursos naturales.

Cuadro 33. Normativa de usos de tierra y conservación del suelo

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de 1993.	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones.	Artículo 43. Parágrafo 1. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1 % del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1 % en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.
Decreto 4145 de 2011.	Por el cual se crea la Unidad de Planificación de tierras rurales, Adecuación de tierras y usos agropecuarios UPRA y se dictan otras disposiciones.	Señala que la UPRA orientará la política de gestión del territorio para usos agropecuarios y brindará lineamientos, para el uso eficiente del suelo, entre otros.
Ley 1151 de 2012.	Por el cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Señala la obligatoriedad de los municipios para formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y uso eficiente del suelo rural.
Resolución 128 de 2017.	Por medio de la cual se adoptan las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.	Establece las bases para la formulación de la política de gestión del territorio, lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el plan de acción como instrumento estratégico del sector agropecuario.

20.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamientos generales

En los proyectos de ADT debe existir un proceso sistémico de planeación de cada subetapa que contemple la integración de estas. Asimismo, en el desarrollo de estos proyectos, se debe garantizar la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica.

La planificación agropecuaria del DAT considerará los lineamientos, criterios e instrumentos de ordenamiento del suelo rural a nivel nacional y territorial.

En todas las etapas de los proyectos de adecuación, se promueve el uso potencial y eficiente del suelo, de acuerdo con sus características, así como el seguimiento de las propiedades mediante SIG a fin de conservar su salud y calidad.

Objetivos

Conservar el recurso suelo mediante el seguimiento de los parámetros descritos por el levantamiento agrológico de escala semidetallada (1:25.000).

Ampliar el conocimiento de los usuarios y administradores del distrito sobre las propiedades del suelo y sus prácticas de conservación durante la etapa de construcción, en la cual se continúan adelantando acciones productivas que impactan el recurso. Implementar el SIG sobre la distribución de las unidades cartográficas de suelos que existen en el área del proyecto, de manera que se consolide el seguimiento periódico tanto de las propiedades como del uso de las tierras.

Específicamente, en las etapas de ampliación o rehabilitación que involucren áreas productivas, se debe realizar el reconocimiento del recurso suelo mediante el levantamiento agrológico de escala semidetallada (1:25.000), de conformidad con las especificaciones propuestas por el IGAC, consignadas en las guías de preinversión (subetapa de factibilidad). En los casos de construcción y ampliación, estos estudios deben estar culminados al entrar a esta etapa.

Criterios

Implementar el plan de manejo y conservación de suelos diseñado en la etapa de factibilidad, así como las medidas de monitoreo de las propiedades del suelo para la conservación y el manejo del distrito en la etapa de inversión.

Conocer el recurso suelo mediante un levantamiento agrológico (ampliación, rehabilitación y complementación de zonas productivas).

Diseñar el plan de monitoreo de suelos, en el cual se implementan las medidas para su manejo y conservación.

Cartografiar y realizar el seguimiento periódico al plan de monitoreo y manejo del suelo, así como los usos que se le dan, mediante el SIG.

Cuadro 34. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
En todas las etapas de los proyectos de adecuación se promueve el uso potencial y eficiente del suelo, de acuerdo con sus características, y se hace el seguimiento de las propiedades mediante SIG, con el fin de conservar su salud y la calidad.	Implementar el plan de manejo y conservación de suelos diseñado en la etapa de factibilidad, así como las medidas de monitoreo de las propiedades del suelo para la conservación y manejo del distrito en la etapa de inversión.	Plan de monitoreo, manejo y conservación de suelos del proyecto.
	Conocer el recurso suelo mediante un levantamiento agrológico (ampliación, rehabilitación y complementación de zonas productivas) y diseñar el plan de monitoreo de suelos en el que se implementan las medidas para su manejo y conservación.	Levantamiento agrológico y plan diseñado (ampliación, rehabilitación y complementación de zonas productivas).
	Cartografiar y realizar el seguimiento periódico al plan de monitoreo y manejo del suelo, así como a los usos que se le dan, mediante el SIG.	Sistema de información geográfica (SIG).

20.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar

La planificación integral del territorio mediante los estudios de suelos, la capacidad de uso de la tierra o la vocación de uso, así como la evaluación de tierras, determina los usos adecuados del suelo, de manera que con la ayuda de estas herramientas prime su uso eficiente.

20.1.4 Aplicabilidad

En la etapa de inversión, se da continuidad a los parámetros diseñados en la preinversión para la conservación de las tierras, teniendo en cuenta los estudios agrológicos y los planes de monitoreo y manejo de la calidad del suelo ya diseñados, de manera que los usuarios, los ejecutores, los administradores y los operadores se basen en estas herramientas técnicas para la toma de decisiones, con miras a implementar el ordenamiento productivo y garantizar la conservación de la productividad agropecuaria en el distrito.

Nota: Para los casos de ampliación, rehabilitación y complementación de zonas productivas, se tienen que realizar los estudios agrológicos descritos en la factibilidad, los cuales se deben ajustar a las exigencias del IGAC. Además, hay que formular, a partir de estos, los planes de uso, manejo

y conservación y la herramienta cartográfica (SIG) para el seguimiento relacionado con el uso y el manejo del distrito.

Construcción. Se implementa el plan de monitoreo diseñado en la etapa de preinversión, de manera que se consolide la herramienta de seguimiento cartográfico de las propiedades del suelo.

Asimismo, se implementa el SIG diseñado en la etapa de preinversión, el cual garantiza la especialización cartográfica del monitoreo de los suelos y de los usos de las tierras durante este periodo, lo que le permite que se consolide como la herramienta para la toma de decisiones con respecto a la pertinencia del ordenamiento productivo, el uso y el manejo de las tierras.

Rehabilitación y complementación. Únicamente cuando se realicen obras que incluyan la rehabilitación o complementación de la infraestructura del distrito en nuevas áreas productivas, se deben seguir los parámetros técnicos requeridos para los estudios agrológicos y de capacidad de uso de las tierras, con el fin de consolidar las herramientas técnicas para el monitoreo y manejo de las propiedades del suelo, así como los usos de la tierra mediante la herramienta SIG diseñada. Para los casos en los cuales la rehabilitación no involucre áreas productivas, no se requerirá el desarrollo de estos estudios.

Ampliación. Cuando se desarrollen obras de ampliación en nuevas áreas productivas, se deben realizar los estudios agrológicos a nivel semidetallado (1:25.000), de acuerdo con las especificaciones propuestas por el IGAC para esta escala; además, se debe formular el plan de manejo y monitoreo de suelos y la herramienta SIG que permita el monitoreo de las propiedades, el uso y el manejo de las tierras. Estas herramientas tienen como fin establecer un seguimiento cartográfico a las propiedades del suelo y determinar las relaciones del uso con los sistemas productivos sembrados, lo que optimiza el seguimiento a la actividad productiva del distrito.

20.1.5 Instrumentos

Los instrumentos por utilizar en esta etapa se encuentran planificados desde la de preinversión, en la cual se diseñaron y articularon con el proceso como estudios técnicos que no solamente dan solución a las etapas de diseño, sino que son herramientas técnicas consolidadas de seguimiento y control integral del distrito.

En esta etapa, se deben articular los planes de manejo y conservación de suelos mediante las herramientas de seguimiento y manejo diseñadas en función de los tipos de suelos, las geoformas presentes en el área productiva del distrito, la susceptibilidad a la degradación y los usos dados a las tierras, de manera que se logren desarrollar los objetivos de seguimiento y monitoreo planteados en el instrumento.

La consolidación de los estudios técnicos de suelos se debe articular, mediante la espacialización de las propiedades de los mismos y todos sus registros periódicos de seguimiento, con un SIG, el cual permite realizar una evaluación espacial de las tierras, de su vulnerabilidad, y deterioro o conservación, de acuerdo con el uso y manejo que se les ha dado.

El SIG debe ser implementado por el organismo ejecutor involucrando en su gestión y manejo a la asociación de usuarios y, en especial, a cada uno de los beneficiarios, los cuales deben conocer las características productivas de sus suelos y propender hacia su conservación integral.



21. Manejo productivo e implementación del plan agropecuario

21.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable al ordenamiento productivo y a la conservación del recurso suelo.

Cuadro 35. Normativa aplicable al ordenamiento productivo y a la conservación del recurso suelo

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 99 de 1993.	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones.	Artículo 43. Parágrafo 1. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1 % del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1 % en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.
Decreto 4145 de 2011.	Por el cual se crea la Unidad de Planificación de tierras rurales, Adecuación de tierras y usos agropecuarios UPRA y se dictan otras disposiciones.	Señala que la UPRA orientará la política de gestión del territorio para usos agropecuarios y brindará lineamientos, para el uso eficiente del suelo, entre otros.
Ley 1151 de 2012.	Por el cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Señala la obligatoriedad de los municipios para formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y uso eficiente del suelo rural.
Resolución 128 de 2017.	Por medio de la cual se adoptan las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.	Establece las bases para la formulación de la política de gestión del territorio, lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el plan de acción como instrumento estratégico del sector agropecuario.

21.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamientos generales

En los proyectos de ADT debe existir un proceso sistémico de planeación de cada subetapa que contemple la integración de estas. Asimismo, en el desarrollo de estos proyectos, se debe garantizar la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica.

Lineamientos específicos para el ordenamiento productivo y la planificación agropecuaria

Los proyectos de ADT en etapas de construcción, ampliación, rehabilitación y complementación deben considerar en su planificación y posterior funcionamiento el ordenamiento territorial y productivo definido por las autoridades municipales.

En las fases de construcción, ampliación, complementación o rehabilitación de los DAT, se debe promover el uso eficiente del suelo, de acuerdo con sus características, las cuales están definidas en los estudios específicos con el fin de preservar su productividad y sostenibilidad.

Objetivos

Promover el desarrollo productivo del distrito mediante la implementación del plan agropecuario, herramienta técnica diseñada para adelantar acciones que garanticen su productividad.

Desarrollar las fases de adaptación del plan agropecuario, teniendo en cuenta los sistemas productivos y las condiciones técnicas propuestas para el mejoramiento de la producción.

Armonizar la producción mediante la adopción de las prácticas de manejo de los sistemas productivos propuestos y de las herramientas tecnológicas que los acompañan.

Criterios

Se deben implementar los planes agropecuarios formulados, haciendo especial énfasis en las condiciones productivas actuales y en su adaptación a las tecnologías propuestas.

Se les da marcha y avance a las acciones diseñadas por el plan agropecuario para el mejoramiento de la producción actual, el ingreso de los nuevos sistemas productivos y la adopción de la tecnología necesaria para consolidar las unidades de desarrollo.

Se implementan las acciones propuestas por el ordenamiento productivo, a fin de consolidar el uso adecuado de las tierras mediante la adopción del plan agropecuario.

Cuadro 36. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Los proyectos de adecuación de tierras en etapas de construcción, ampliación, rehabilitación y complementación deben considerar en su planificación y posterior funcionamiento el ordenamiento territorial y productivo definido por las autoridades municipales. En las fases de ampliación, complementación o rehabilitación de los DAT, se debe promover el uso eficiente del suelo, de acuerdo con sus características, definidas por los estudios específicos a fin de preservar su productividad y sostenibilidad.	Se deben implementar los planes agropecuarios formulados, haciendo especial énfasis en las condiciones productivas actuales y en su adaptación a las tecnologías propuestas por el plan.	Plan agropecuario.
	Se les da marcha y avance a las acciones diseñadas por el plan agropecuario para el mejoramiento de la producción actual, el ingreso de los nuevos sistemas productivos y la adopción de tecnología necesaria para consolidar las unidades de desarrollo.	
	Se implementan las acciones propuestas por el ordenamiento productivo, a fin de consolidar el uso adecuado de las tierras mediante la adopción del plan agropecuario.	



21.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar

El ordenamiento productivo garantiza, en la etapa de inversión, la articulación de los sistemas de producción que se vienen adelantando en la zona del proyecto con las nuevas prácticas o los sistemas productivos propuestos, de manera que estos en su conjunto aseguren la solución de los conflictos de uso del suelo y la sostenibilidad del uso agropecuario propuesto. Así se articulan los proyectos de ADT con todos los aspectos ambientales y el desarrollo territorial integral.

21.4 Aplicabilidad

En esta etapa del proyecto, la planificación productiva se define mediante la implementación del plan agropecuario propuesto, acogido y concertado para la adopción de las tecnologías y los procesos que garantizarán la puesta en marcha de cada uno de los sistemas productivos que fueron diseñados en el ejercicio de ordenamiento productivo.

Este plan se debe integrar por medio de la agenda de servicios complementarios, la cual debe entregar respuestas a las inquietudes tecnológicas de los nuevos sistemas productivos y a las que plantean las condiciones de conservación de suelos y de manejo sanitario.

Nota: Para los casos de ampliación, rehabilitación y complementación de zonas productivas, se debe formular un ejercicio de planificación y ordenamiento productivo (plan agropecuario), de acuerdo con los parámetros establecidos en la etapa de prefactibilidad (ver documento para la etapa de preinversión).

Construcción. El plan agropecuario se implementa mediante el inicio de los programas de capacitación y los sistemas de producción que se hayan diseñado para el desarrollo productivo.

Asimismo, en esta etapa se pone en funcionamiento el SIG diseñado en la de preinversión, el cual garantiza la espacialización cartográfica del plan agropecuario y las áreas de siembra por ser implementadas en todos los sistemas productivos diseñados.

> El plan agropecuario es el instrumento diseñado para generar y articular el desarrollo productivo de los sistemas de cultivo propuestos. Este plan se debe articular específicamente en los procesos de capacitación y de adopción de tecnologías, mediante la agenda de servicios complementarios.

Rehabilitación y complementación. Únicamente cuando se realicen obras que incluyan la rehabilitación o complementación de la infraestructura del distrito en nuevas áreas productivas, se debe diseñar e implementar un plan agropecuario de acuerdo con los parámetros técnicos requeridos en la etapa de factibilidad para ordenamiento productivo y diseño de producción agropecuaria; en el mismo sentido, se deben consolidar las herramientas técnicas para el monitoreo y manejo de las áreas de siembra en todos los cultivos o líneas propuestas.

Para los casos en los cuales la rehabilitación no involucre nuevas áreas, no se requerirá el desarrollo de estos estudios.

Ampliación. Cuando se desarrollan obras de ampliación, se debe realizar e implementar un plan agropecuario de conformidad con los parámetros técnicos requeridos en la etapa de factibilidad, teniendo en cuenta las herramientas del ordenamiento productivo y el diseño de la producción agropecuaria; en el mismo sentido, se deben consolidar las herramientas técnicas para el monitoreo y manejo de las áreas de siembra en todos los cultivos o líneas propuestas.

21.5 Instrumentos

Plan agropecuario. Es el instrumento diseñado para generar y articular el desarrollo de los sistemas de cultivo propuestos. En esta etapa, debe ajustar la puesta en marcha de los nuevos sistemas de producción agropecuaria mediante la implementación de las herramientas técnicas que garantizan la consolidación del proyecto y el inicio de los procesos de capacitación a los agricultores, de tal forma que las mejoras propuestas sean incorporadas de manera paulatina con la construcción de las obras.

Este plan se debe articular específicamente en los procesos de capacitación y de adopción de tecnologías por medio de la agenda de servicios complementarios, la cual, con la consolidación de la asistencia técnica, debe soportar el desarrollo productivo en esta etapa.

22. Función social y ecológica de la propiedad rural

Figura 22. Función social y ecológica de la propiedad rural



Función social y ecológica de la propiedad rural

El derecho de la propiedad rural no es absoluto, pues debe ser compatible con la función social y ecológica inherente a esta, la cual genera obligaciones para los sujetos titulares del dominio.

Para cumplir la función social de la propiedad, se requiere que todos los predios que forman parte de un proyecto de ADT sean explotados con actividades agropecuarias, de manera eficiente; adicionalmente, es necesario que la actividad que se desarrolla en el predio se realice de forma que se protejan y conserven los recursos naturales y se promuevan prácticas sostenibles.

22.1 Explotación del predio y prácticas sostenibles

22.1.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades ambientales referentes a las medidas de manejo y control.

Cuadro 37. Normativa aplicable a las actividades ambientales referentes a las medidas de manejo y control

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 58	Constitución Política de Colombia.	Establece que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica.
Decreto 1465 de 2013	Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios.	Artículo 28. Indica que el incumplimiento de la función social de la propiedad es por inexplotación de predios rurales, y el incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, por violación de las normas ambientales en la explotación del predio.
Política Nacional de Producción más Limpia (1997)	Política Nacional de Producción más Limpia. Ministerio del Medio Ambiente.	Señala las prácticas sostenibles para la actividad desarrollada en cada predio beneficiario de un proyecto de ADT (uso eficiente de los recursos naturales, optimización de procesos, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales generados a la población y los ecosistemas).
Resolución 0509 de 2013	Por la cual se definen los lineamientos para la conformación del consejo de cuenca.	Señala los procedimientos de participación en el consejo de cuenca de las organizaciones presentes en el territorio.

22.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, cultural, ambiental, técnica y económica de los proyectos de ADT que propendan hacia la conservación de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y los aspectos culturales.

Lineamiento específico

La asociación de usuarios de un proyecto de ADT, apoyada por el organismo ejecutor, ha de promover el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural en lo concerniente a que los beneficiarios exploten sus predios con actividades agropecuarias y, de manera eficiente, que utilicen racionalmente los recursos naturales y que preserven y protejan el medio ambiente por medio de prácticas soste-

nibles, con el fin de garantizar el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano.

Objetivo

Adelantar un acompañamiento integral y articulado que permita promover el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural para que los usuarios beneficiados exploten sus predios de forma sostenible con el medio ambiente.

Criterios

El organismo ejecutor, junto con la asociación de usuarios, debe verificar el cumplimiento de la función social a fin de que todos los predios que forman parte del DAT tengan una explotación agropecuaria sostenible que concuerde con lo definido en el plan agropecuario. Asimismo, debe realizar un seguimiento para que los beneficiarios del proyecto implementen este plan y no se presenten conflictos de uso del suelo por sobreutilización o subutilización.

Todos los beneficiarios de un DAT, apoyados por el organismo ejecutor, deben implementar en cada uno de sus predios manejos sostenibles para que la actividad agropecuaria se realice de forma tal que proteja y conserve los recursos naturales.

En cuanto al plan de acompañamiento, el organismo ejecutor y la asociación de usuarios deben gestionar lo pertinente con las instituciones públicas y privadas para que dentro de sus competencias capaciten y orienten de manera integral a los usuarios para implementar, a nivel de predio, prácticas sostenibles ambientalmente acordes con el plan agropecuario desarrollado en la finca.



Para proyectos nuevos, o para ampliaciones que contemplen una captación nueva de aguas, el organismo ejecutor y la asociación de usuarios deben desarrollar un programa de uso eficiente y ahorro del agua, de acuerdo con los términos de referencia de la autoridad ambiental; adicionalmente, deben gestionar ante esta entidad lo pertinente para formar parte del consejo de cuenca en las fases del plan de ordenación de la cuenca.

Cuadro 38. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Promover el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.	Explotación de todos los predios beneficiarios, de manera eficiente, con actividades agropecuarias o complementarias.	Plan agropecuario. Decreto 1465 de 2013: procedimientos agrarios.
	Identificación y conservación de la estructura ecológica principal existente en los predios beneficiarios.	POT, EOT, PBOT. Pomca.
	Promoción, a nivel de predios, de una producción más limpia por medio de prácticas sostenibles.	Plan agropecuario. Programa Uso Eficiente y Ahorro del Agua. Acompañamiento integral a los beneficiarios. Decreto 1465 de 2013: procedimientos agrarios.
	La asociación de usuarios debe gestionar lo pertinente ante la autoridad ambiental competente para formar parte del consejo de cuenca.	Resolución 509 de 2013, MADS, por la cual se definen los lineamientos para la conformación del consejo de cuenca.

22.1.3 Descripción del parámetro y acciones por ejecutar

Estructura ecológica principal. La asociación de usuarios y el organismo ejecutor deben identificar la estructura ecológica existente y realizar seguimiento a los predios beneficiarios que la contengan. Teniendo en cuenta que la finca es una unidad de planificación, desde allí se deben proteger los recursos naturales que garantizan la prestación de los servicios ecosistémicos a partir de los sistemas de producción.

Explotación del predio. Para que no existan predios inexplotados, la asociación de usuarios y el organismo ejecutor deben buscar que los beneficiarios realicen la explotación de estos de manera eficiente, mediante actividades agropecuarias o

complementarias, con el fin de mitigar el conflicto de uso del suelo por subutilización o sobreutilización. Lo anterior se logra implementando el plan agropecuario definido para el proyecto.

Prácticas sostenibles. La asociación de usuarios, junto con el organismo ejecutor, ha de promover el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, según las normas ambientales, lo cual se hace implementando prácticas sostenibles en el plan agropecuario para mitigar y compensar los impactos ambientales generados sobre los recursos naturales y el hombre, y de esta forma protegerlos.

22.1.4 Aplicabilidad

Para conocer la estructura ecológica de los predios beneficiados por un proyecto, se requiere que el organismo ejecutor consulte esta información en el POT, elaborado por los municipios, y el pomca, formulado por la autoridad ambiental competente. Adicionalmente, debe superponer esa información sobre la información predial a fin de identificar y proteger esas zonas.

El plan agropecuario es la herramienta mediante la cual los beneficiarios de un proyecto de ADT hacen una explotación agropecuaria eficiente en el predio.

Por medio del plan de acompañamiento, el organismo ejecutor y la asociación de usuarios han de gestionar lo pertinente ante las entidades presentes en la región, dedicadas estas a la investigación, el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica, la enseñanza o capacitación, entre otras actividades afines, para formar y apoyar a los beneficiarios en temas que les permitan implementar en sus respectivos predios actividades agropecuarias sostenibles.

Para proyectos que contemplen una captación nueva de agua, el organismo ejecutor y la asociación de usuarios desarrollarán un programa de uso eficiente y ahorro de este recurso, de acuerdo con los términos de referencia realizados por la autoridad ambiental.

> El predio es una unidad de planificación porque desde allí se protegen los recursos naturales que garantizan la prestación de los servicios ecosistémicos a partir las actividades agropecuarias desarrolladas.

La asociación de usuarios ha de gestionar ante la autoridad ambiental lo que se requiere para participar en las fases del plan de ordenación de la cuenca, de conformidad con los lineamientos definidos por el MADS en la Resolución 0509 de 2013 para la conformación de los consejos de cuenca.

22.1.5 Instrumentos

Planes de ordenamiento territorial. Herramienta que tienen los municipios para planificar su territorio; asimismo, el plan de manejo y ordenamiento de una cuenca (pomca) es el instrumento con el cual se realiza la planeación adecuada de los recursos naturales. Estos elementos de planificación contienen la información básica para identificar la estructura ecológica de la que forma parte el área por beneficiar.

Plan agropecuario. Planifica el uso del suelo y es el instrumento mediante el cual los beneficiarios realizan una explotación agropecuaria en sus predios; adicionalmente, en este se deben incluir prácticas sostenibles de acuerdo con las guías ambientales, cuando aplique, con el fin de mitigar los impactos generados por la actividad.

El plan de acompañamiento. Instrumento por medio del cual se realiza un acompañamiento integral a los usuarios de un proyecto de ADT, con el propósito de que implementen en sus respectivos predios el plan agropecuario del proyecto, así como prácticas sostenibles para conservar la estructura ecológica que provee los servicios ecosistémicos necesarios para el desarrollo del distrito.

Pacto de Uso Eficiente del Agua. Suscrito por la UPRA y el MADS, en él se promueve el uso eficiente del agua en las actividades de adecuación de tierras, de acuerdo con sus competencias, a fin de fortalecer la gestión del territorio en cuanto a usos agropecuarios y gobernanza del agua, para poder garantizar la protección y conservación de los recursos naturales y la productividad agropecuaria; es un instrumento mediante el cual se armonizan la planificación del recurso hídrico y los lineamientos definidos por la UPRA para los proyectos de adecuación de tierras.

El consejo de cuenca. Instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica. Se requiere que el ente ejecutor, junto con la asociación de usuarios, gestione ante la CAR lo pertinente para formar parte de ese consejo, ya que las decisiones de planificación ambiental afectan de manera directa el distrito.







IV

Temática económico-financiera



Introducción

De conformidad con la nueva concepción de la ADT, se pretende adelantar un proceso sistémico e integral para incrementar la productividad y la competitividad y promover el desarrollo rural con acciones planificadas, de acuerdo con las orientaciones dadas para la inversión en proyectos de adecuación de tierras.

Esta guía es una herramienta práctica que contiene parámetros, orientaciones y acciones relacionados con la temática económico-financiera, todos los cuales se deben tener en cuenta durante la etapa de inversión.

La aplicación de la guía conducirá a que, en la etapa de inversión, se consideren acciones para la sostenibilidad del proyecto, el desarrollo empresarial, y un financiamiento que permita su manejo integral.

La presente guía contiene orientaciones relacionadas con la gestión comercial, para que se promueva el ingreso a los productores; resalta la necesidad de una integración horizontal y vertical de las cadenas productivas presentes en el área del proyecto y hace énfasis en la importancia de realizar una revisión permanente de los planes de negocios y del comportamiento de los mercados.

En la guía también se hace énfasis en la disponibilidad y eficiencia en el uso de los recursos financieros para la inversión; en la importancia de contar con presupuestos reales de administración, operación y mantenimiento que permitan proyectar tarifas que cubran la totalidad de los costos de prestación de servicios, y en la necesidad de prever ingresos adicionales para el manejo integral que se le debe dar al área del distrito como clúster de producción competitiva.

Vale resaltar que es fundamental tener claramente definido el esquema de prestación de servicios, la disponibilidad, las condiciones, los niveles de servicio y los estándares de calidad para determinar el financiamiento.

Igualmente, aquí se señalan los mecanismos que garantizan los pagos de las obligaciones de los usuarios del distrito, para evitar que se genere cartera morosa, y la importancia de realizar la socialización y actualización de los compromisos adquiridos por los beneficiarios mediante los documentos respectivos. Una vez iniciado el proceso productivo con la ejecución de las inversiones, es necesario que los productores cuenten con recursos para el financiamiento de la actividad productiva y de las adecuaciones prediales requeridas, por lo cual se deben identificar las fuentes de recursos.

Definiciones

Adecuación de tierras (ADT): construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones.

Ampliación: construcción de obras nuevas y en la dotación e instalación de los respectivos equipos que quedarán integrados a un sistema de adecuación de tierras en funcionamiento y que permitirán incorporar áreas que se encuentran sin servicio por la ausencia total de aquellos.

Asociación público-privada (APP): contratos entre un privado y una entidad pública, con término de 25 a 30 años, en los que cada uno se compromete a asumir funciones y riesgos, creando una sinergia y realizando una separación de funciones, así como la evaluación precisa, la distribución equitativa del riesgo entre las dos partes y la definición de responsabilidades (World Bank, 2015).

Cadenas productivas: «conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de un producto agropecuario hasta su comercialización final» (Ley 811 de 2003).

Complementación: realización de las obras o la dotación e instalación de los equipos faltantes en sectores específicos de distritos existentes que, por no haberse concluido o por no haber sido inicialmente concebidas (las obras) e incorporados (los equipos) como parte constitutiva del proyecto, no han permitido el aprovechamiento pleno o el uso apropiado de las obras ya construidas o los equipos ya instalados.

Construcción: ejecución de obras e instalación de servicios, de conformidad con los estudios de preinversión y los diseños, que permiten mejores condiciones en la producción en un área delimitada. Las inversiones se inician con la infraestructura de riego y drenaje, el control de inundaciones y los servicios. Una vez se ha iniciado el proceso productivo, se continúa con inversiones complementarias para la competitividad.

Distrito de adecuación de tierras (DAT: unidad de explotación agropecuaria delimitada por el área de influencia de obra de infraestructura destinadas a dotarla con riego, drenaje o protección contra inundaciones.

Fuentes de financiación: recursos. Se dividen básicamente en dos: las contribuciones de capital o capital social, que son aportes por entidades públicas o privadas y forman parte de su patrimonio, y las contribuciones de deuda, que provienen de diversas fuentes como entidades financieras, inversionistas, institucionales, agencias de crédito, organizaciones multilaterales y Gobierno nacional, regional o local (Banco Mundial, 2015).

Inversión pública: aptitud que tiene el Estado para aumentar la capacidad económica del país en la prestación de servicios, mediante la asignación de recursos disponibles en proyectos de inversión pública en el presente para generar un mayor bienestar en el futuro.

Mantenimiento: conjunto de actividades y acciones por realizar con el propósito de conservar y prever, en condiciones óptimas de servicio, las obras de infraestructura de riego y drenaje.

Mecanismos de financiación: modalidades presentes para llevar a cabo la consecución de los recursos que requieren los proyectos. Existen varios mecanismos de financiación: pública, público-privada, corporativa y *project finance* o financiación sobre el proyecto (Banco Mundial, 2015).

Operación: actividades y acciones por realizar para el uso adecuado y oportuno de la infraestructura de riego y drenaje que permitirán la eficiente captación, medición, almacenamiento, control y distribución del agua de riego, en el marco de los aspectos técnicos y administrativos más convenientes.

Rehabilitación: recuperación total o parcial de las obras o los equipos de un distrito existente que se encuentren deteriorados, a fin de que cumplan con las funciones para las que originalmente fueron construidas o dotados, respectivamente. Dentro de este concepto, se incluye también la corrección de errores o equivocaciones de carácter técnico originados en diseños o construcciones defectuosas o deficientes que impiden el empleo adecuado de las obras o los equipos.

Riesgo: «daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional» (Ley 1523 de 2012).

23. Esquema general de la guía de parámetros y acciones

Figura 23. Esquema general de la guía de parámetros y acciones

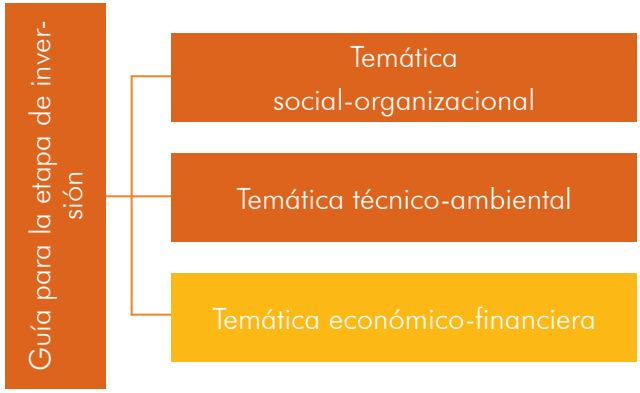
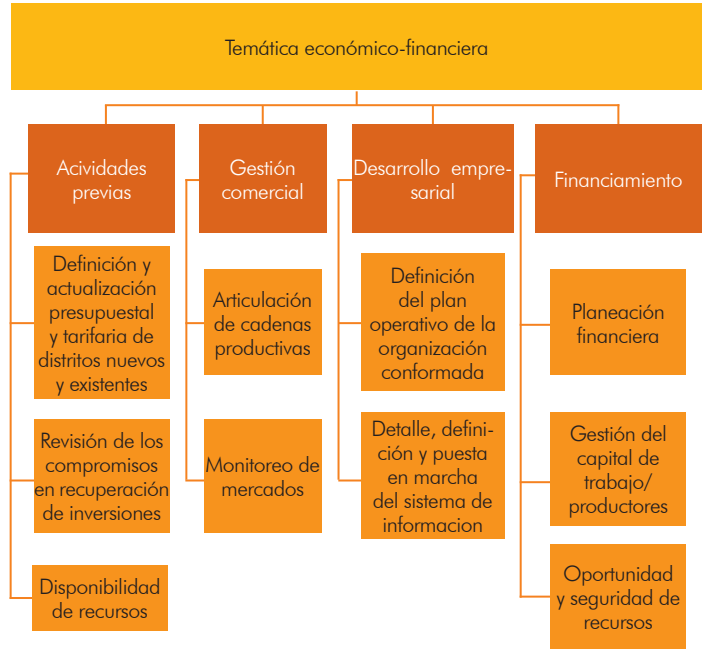


Figura 24. Temática económico-financiera





24. Actividades previas

Figura 25. Actividades previas



Actividades previas

La guía presenta los LCI, parámetros que permiten apoyar al organismo administrador en la proyección de los presupuestos anuales reales para la fijación de tarifas de ADT y la adecuada AOMMI de estos distritos.

En esta etapa, se debe revisar el estado de los compromisos de los posibles beneficiarios con respecto a su voluntad y capacidad de pago, así como la vigencia de los que se retiran y los nuevos que se integran al proyecto, a fin de buscar el punto de equilibrio para la sostenibilidad financiera de este.

24.1 Definición y actualización presupuestal y tarifaria de distritos nuevos y existentes

24.1.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades previas a la inversión.

Cuadro 39. Normativa aplicable a las actividades previas a la inversión

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41 de 1993	Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.	Define las funciones de los organismos ejecutores a fin de establecer o aprobar los presupuestos de administración, operación y conservación del distrito y de la asociación de usuarios, con el objeto de presentar para aprobación los presupuestos de AOM.
Resolución 1399 de 2005	Por la cual se expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los DAT y su administración, operación y conservación por parte de las asociaciones de usuarios.	En su artículo 14, establece los criterios para la elaboración, autorización y aprobación presupuestal de la AOM. El artículo 16 trata sobre el establecimiento de las tasas y tarifas de ADT.
Acuerdo 193 de 2009	Por el cual se definen los lineamientos para establecer las tarifas aplicables a los usuarios de los DAT ejecutados por el Incoder.	Entre otros aspectos, se presentan definiciones y consideraciones para el establecimiento de los presupuestos de AOM de los distritos de ADT y para el establecimiento de las respectivas tarifas.

24.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Los lineamientos y criterios de carácter económico, en la etapa de inversión, están relacionados con la sostenibilidad a la que se refiere el documento sobre LCI de la UPRA, del 2014.

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica en el desarrollo de proyectos de ADT.

Lineamientos específicos

En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación), se debe promover la eficiencia en el uso de los recursos financieros para la AOMMI de los distritos de ADT.

Objetivos

Proyectar presupuestos anuales reales para la fijación de tarifas de ADT que permitan la adecuada AOMMI de los DAT.

Fortalecer al organismo administrador y a las asociaciones de usuarios en los aspectos relacionados con el establecimiento de presupuestos anuales reales y la fijación de tarifas de ADT.

Criterios

En la etapa de inversión de los proyectos de distritos de ADT, se proyectan, para la adecuada AOMMI, presupuestos anuales reales financiados en su totalidad por medio de las tarifas por servicios de adecuación de tierras. Los presupuestos para el manejo integral (MI) serán financiados con recursos gestionados por el organismo administrador y las asociaciones de usuarios o con recursos propios de la ADU.

Cuadro 40. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
En la etapa de inversión, se promueve la eficiencia en el uso de los recursos financieros para la AOMMI de los DAT.	En la etapa de inversión de los proyectos DAT, se deben proyectar presupuestos anuales reales para una adecuada AOMMI. Las tarifas por servicios de ADT establecidas financian en su totalidad los presupuestos de AOM. Los presupuestos para el manejo integral serán financiados con recursos gestionados por el organismo administrador y las asociaciones de usuarios o con recursos propios de la ADU.	Manuales de AOM de los distritos de ADT, diagnóstico anual del estado de las obras, programación física de la AOMI, ejecución presupuestal de la vigencia y programaciones de presupuesto con costos reales.

24.1.3 Descripción del parámetro u orientación

Los presupuestos reales proyectados para la AOM, en la etapa de inversión, cubrirán estos costos y serán financiados en su totalidad por las tarifas de servicios de ADT, de acuerdo con los criterios técnicos establecidos para tal fin.

En la proyección de los presupuestos se contemplan, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Clasificación del distrito según sea la necesidad o el tipo de obra: distritos de riego y drenaje; distritos de riego, drenaje y control de inundaciones; distritos de drenaje; y distritos de drenaje y protección contra inundaciones.

- Criterios para la elaboración del presupuesto ordinario de egresos e ingresos del distrito y cálculo de tarifas que concuerden con los procedimientos establecidos por la ADR o por la entidad delegada para este fin.

- Conceptos para la determinación del presupuesto de egresos que hacen referencia a los costos en que incurre el distrito por administración, operación, mantenimiento, manejo integral y otros gastos requeridos por este.

- Ingresos de los distritos de ADT originados en el recaudo de tarifas por servicios y de las carteras de vigencias anteriores.

Para la elaboración de los presupuestos, se deben tener en cuenta, según los tipos de distritos, los siguientes costos:

> La estimación de presupuestos reales para la AOM de los DAT permite que esta sea adecuada.
>
> Las tarifas por servicios deben financiar la totalidad tanto de los costos de administración, operación y mantenimiento como los ambientales, incluida la tasa de utilización del agua (TUA).

1. Los de administración del distrito como los costos de personal administrativo, de control contable y financiero, de compra y almacenamiento de insumos, de asuntos legales y laborales, de vigilancia y gastos varios.

2. Los de operación del distrito, los cuales comprenden los dineros requeridos para operar la infraestructura del distrito a fin de garantizar la prestación permanente del servicio a todos los usuarios: costos de los salarios y prestaciones sociales de los operadores, canaleros y fontaneros, horas extras, viáticos, gastos de viaje, dotaciones, energía eléctrica para bombeo, costos de operación y mantenimiento de vehículos,

maquinaria y equipo, movilización del personal de operación del distrito, costos de servicios complementarios, entre otros.

3. Los de mantenimiento de la infraestructura en obras de ADT, instalaciones, equipos y maquinaria para proporcionar un servicio oportuno y eficaz en las áreas de riego, drenaje y control de inundaciones: costos de control de malezas acuáticas en los canales de riego y drenaje, mantenimiento y reparación de estructuras, redes y equipos eléctricos y mecánicos y el desazolve y alquiler de maquinaria y equipo cuando sea pertinente. Asimismo, se contemplan los costos de operación y mantenimiento rutinario de la maquinaria del distrito como lo es la reparación de llantas, los combustibles, lubricantes y demás aspectos requeridos para la adecuada operación de esta.

Otros costos por tener en cuenta:

Costos de reposición de maquinaria y equipo. Contemplan los valores requeridos para la reposición de la maquinaria y el equipo necesarios en el mantenimiento del distrito, en correspondencia con su vida útil.

Costos para las obras de rehabilitación, complementación o ampliación del distrito o para atención de calamidades o emergencias.

Costos ambientales (protección y conservación de la cuenca). Licencias, concesiones o permisos necesarios para la operación del distrito, así como la tasa por uso del agua.

Tasa por utilización del agua (TUA). Los DAT que utilizan agua para riego deben pagar a la CAR a fin de contribuir a la protección y renovación de los recursos hídricos en la cuenca que abastece el distrito, según lo establece la Ley 99 de 1993, artículo 43, sobre tasas por utilización de aguas.

Las tarifas por servicios deben financiar la totalidad de los costos de administración, operación y mantenimiento, así como los costos ambientales, incluida la tasa de utilización del agua.

De acuerdo con la normativa vigente, la tarifa de servicios se cobra por medio de la tarifa fija o básica, obtenida sobre el área beneficiada del predio, y la tarifa volumétrica o de aprovechamiento, calculada sobre la cantidad de agua para riego suministrada a cada usuario en su predio.

Las tarifas de reposición de maquinaria y equipo contemplan, por su parte, los valores recaudados con este destino, ya que se trata de elementos necesarios para el mantenimiento del distrito, en concordancia con su vida útil.

Los fondos de recuperación de la inversión para la rehabilitación, complementación o ampliación del distrito o la atención de emergencias son costos que comprenden las obras que se requieren para ampliar la capacidad del siste-

ma, mejorar el estado de las instalaciones actuales, reponer obras, maquinaria y equipos que hayan cumplido con su período de vida útil y para adelantar las actividades de servicios complementarios.

En el manejo integral del distrito se deben incluir los costos de las actividades para el desarrollo de la agenda de servicios complementarios que busca el fortalecimiento social-organizacional, técnico-productivo y ambiental, así como para el desarrollo de planes de negocios, entre otros. Estos serán financiados con recursos propios de las asociaciones de usuarios o con recursos gestionados por el organismo administrador o por la ADU para tal fin.

24.1.4 Aplicabilidad

El organismo ejecutor es quien actualiza las proyecciones de presupuestos y tarifas de conformidad con los lineamientos, criterios e instrumentos que establece la UPRA y con las metodologías existentes para este tipo de cálculos relacionados con los proyectos de ADT.

La agenda de servicios complementarios establecida para la etapa de inversión contempla, entre otros, el fortalecimiento de los organismos administradores o las asociaciones de usuarios en temas relacionados con el establecimiento de los presupuestos reales para la administración, operación y mantenimiento de los DAT y la determinación de las tarifas destinadas a la financiación de estos presupuestos.

Para tal efecto, se realizan talleres participativos de acompañamiento financiero al organismo administrador y a la asociación de usuarios de los distritos de ADT, en los que se puede analizar la información financiera y contable que permite establecer los presupuestos de la AOM y los requerimientos de recursos financieros para el manejo integral del distrito.

24.1.5 Instrumentos

LCI para la etapa de inversión en los proyectos de ADT. Lineamientos y criterios técnicos para la inversión en los proyectos de ADT de la UPRA (UPRA, 2015b), los cuales contemplan las acciones que permiten promover la eficiencia en el uso de los recursos financieros durante esta etapa.

Plan estratégico del distrito. La asociación de usuarios ha de adelantar un proceso de planeación estratégica que comprenda tanto a la organización como a la empresa, en el que mediante un análisis DOFA se vislumbre la situación que presenta en relación con su entorno para, de esta forma, poder acometer las acciones que le permitirán fortalecerse y mitigar las debilidades que tenga, contener las amenazas posibles, potenciar las fortalezas y aprovechar las oportunidades, a fin de dirigir la gestión organizacional hacia metas alcanzables, de acuerdo con la realidad, si quiere lograr el liderazgo deseado en la región, para lo cual debe elaborar los diferentes planes y programas que la pueden proyectar empresarialmente y ayudar a ofrecer una eficiente prestación de los servicios con el propósito de responder a las expectativas de los clientes internos y externos.

El plan estratégico de la administración comprende, entre otros, el plan de acompañamiento, el de administración, el de operación, el de mantenimiento, el de manejo integral, el de gestión social, el de mejoramiento continuo y el de manejo ambiental, lo cual requiere un proceso de planificación que lleve a un desarrollo armónico de la organización para el logro de los objetivos propuestos.

Manual de AOM del distrito. Contiene todos los procedimientos para la adecuada AOM, según las características del distrito y sus obras.

Plan de organización. Ajustado en la etapa de diseño, según el plan agropecuario (incluidos los requerimientos de riego) y el plan de ingeniería, contiene de forma detallada la cuantificación de los recursos físicos y financieros requeridos para la adecuada AOM y el cálculo de las tarifas de ADT.

Plan de operación y de conservación. Su proyección es la base para el ajuste de los presupuestos de AOM, de acuerdo con la inversión física ejecutada en la etapa de inversión.

El plan de operación del distrito —para un periodo o vigencia que hace referencia a la programación anual de actividades y acciones previstas para la operación de las obras de riego, drenaje o control de inundaciones e instalaciones, teniendo en cuenta los planes de cultivo y los requerimientos de riego de cada usuario— tiene en cuenta las necesidades de recursos físicos y económicos en términos de personal, equipos, energía, combustibles, lubricantes y demás insumos necesarios expresados en costos anuales para la operación.

El plan de mantenimiento o conservación del distrito, para un periodo o vigencia, contempla el programa anual para el desarrollo de las labores de mantenimiento de canales de riego y drenaje, diques, vías, compuertas y demás instalaciones mecánicas y eléctricas del distrito, entre otros. La programación anual, en términos de requerimientos de recursos físicos y económicos, incluye el personal, la maquinaria y el equipo de mantenimiento, teniendo en cuenta los costos anuales de reposición de los equipos según su vida útil.

Informes de ejecución. Los informes de ejecución física, presupuestal y de cartera determinan el cumplimiento de las metas propuestas, los avances y las debilidades en materia de AOM del distrito.

25. Revisión de los compromisos en recuperación de inversiones

25.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades previas a la inversión.

Cuadro 41. Normativa aplicable a las actividades previas

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41de 1993	Por la cual se organiza el subsector de ADT y se establecen sus funciones.	El capítulo V establece los organismos de financiación de la ADT, teniendo en cuenta que se busca que las fuentes de financiamiento garanticen en su totalidad la ejecución de la inversión. El capítulo VII dictamina las normas de la recuperación de las inversiones del proyecto que para efectos de la etapa de inversión, en las actividades previas, requiere tener claramente definida la liquidación de las mismas, como lo formula la ley.
Decreto 1881 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 41 de 1993.	Artículo 17. Acta final de compromiso, la cual establece el contenido, el objeto, los sujetos, el compromiso financiero y las garantías reales. Para las actividades previas a la construcción, se deben revisar los compromisos adquiridos a fin de corroborar las garantías de financiación del proyecto. El artículo 29 dice que el organismo ejecutor determinará plazos, forma de pago, financiación y demás condiciones dentro de las cuales cada obligado pagará la cuota que le corresponda. En las actividades previas, se deben tener las actas de compromiso y sus garantías en el número de usuarios donde se alcance el punto de equilibrio de inversión y AOMMI. El artículo 34, numeral g, establece que el director de la entidad ejecutora de la política pública tiene la atribución sobre el Fonat de autorizar recursos para los proyectos priorizados de ADT. La certificación de desembolsos es una herramienta clave para la disponibilidad de recursos.
Acuerdo 191 de 2009	Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de ADT ejecutadas por el Incoder.	Este acuerdo define lo concerniente a la recuperación de las inversiones de los DAT y menciona las actividades previas a la ejecución que deben establecer la disponibilidad de los recursos y garantizar los compromisos de los beneficiarios para la recuperación de las inversiones, como se ve en el artículo quinto: obligación por pagar.

25.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Los lineamientos y criterios de carácter económico y financiero, en la etapa de inversión, están relacionados con la sostenibilidad a la que se refiere el documento sobre LCI de la UPRA (2014).

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica en el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras.

Lineamiento específico

El organismo ejecutor tiene la obligación de revisar los compromisos de los beneficiarios antes de la ejecución de las inversiones, una vez se hayan actualizado y definido los presupuestos de recuperación de inversiones y tarifas de la AOMMI, con el fin de establecer el punto de equilibro para su sostenibilidad.

Objetivos

Garantizar la sostenibilidad financiera de la ejecución de las inversiones y la AOMMI antes de iniciar el proyecto.

Definir el número de los beneficiarios que aportarán recursos para la ejecución de las inversiones.

Precisar el monto y el plazo de la recuperación de inversiones.

Socializar los compromisos definitivos de los que serán acreedores los beneficiarios del proyecto.

Criterios

La capacidad y voluntad de pago de los beneficiarios que hayan establecido en las actas de compromiso y en las garantías requeridas, las cuales deben estar vigentes, según los acuerdos a los que se haya llegado en la etapa de preinversión.

El proyecto, en la etapa de factibilidad, establece el mínimo de beneficiarios que se requiere como punto de equilibrio para la sostenibilidad financiera del proyecto, los cuales deben garantizar su participación con los recursos para la inversión y la AOMMI de este. Una vez realizada esta revisión, el número de beneficiarios debe ser superior al establecido como punto de equilibrio. En caso de que el proyecto no haya considerado el número necesario para su sostenibilidad financiera, el organismo ejecutor debe hacer el análisis del punto de equilibrio de proyecto y establecer el mínimo de beneficiarios para lograr tal fin.

Cuadro 42. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
El organismo ejecutor tiene la obligación de realizar la revisión de los compromisos de los beneficiarios para comprobar el punto de equilibrio del proyecto.	La capacidad y voluntad de pago de los beneficiarios que se hayan comprometido con las cartas o garantías requeridas deben estar vigentes y, si es el caso, se deben actualizar. Es necesario contar con el mínimo de beneficiarios como punto de equilibrio.	Análisis de las cartas de compromiso que contengan los requisitos establecidos en la normativa vigente, las cartas de los retiros del proyecto y los nuevos interesados.

25.3 Descripción del parámetro u orientación

La revisión de los compromisos de la recuperación de inversión por parte de los beneficiarios tiene como medida el cálculo del número de los beneficiarios vigentes, tomando los compromisos de los estudios de factibilidad, restando los beneficiarios que se hayan retirado y sumando aquellos nuevos que presenten su compromiso frente al proyecto. Estos compromisos deben tener como respaldo un estudio de la capacidad y voluntad de pago, según las condiciones y los apoyos de la normativa vigente, planteadas en los acuerdos previos en términos de montos y plazos. Las capacidades deben estar ratificadas antes de la construcción del proyecto, con vigencia no mayor a los 12 meses.

El número de beneficiarios debe corresponder o ser mayor al número establecido como punto de equilibrio para la sostenibilidad financiera del proyecto. El punto de equilibrio hace referencia al nivel de ingresos (tarifa fija y volumétrica) en el que los costos fijos y variables se encuentran cubiertos. Midiendo el número de beneficiarios comprometidos por medio de las actas, se puede establecer el punto de equilibrio del proyecto para su sostenibilidad. Si es mayor al punto de equilibrio, el proyecto sigue hacia su libre ejecución; si este es inferior, el organismo ejecutor tiene la obligación de reajustar el proyecto para su viabilidad socializando los nuevos compromisos que deberán asumir los beneficiarios, para que estos los acepten, o involucrando a los usuarios que se hayan desinteresado en el proyecto. En el caso de que



sea por capacidad de pago, se tienen que definir las decisiones por seguir con el proyecto o definitivamente rechazarlo.

25.4 Aplicabilidad

Para la revisión de los compromisos de los beneficiarios en la etapa de inversión, durante las actividades previas a su ejecución, se debe verificar, una vez actualizados y definidos los presupuestos, la capacidad y voluntad de pago de los beneficiarios que se hayan comprometido con las cartas o garantías requeridas, y las condiciones y los apoyos de la normativa.

En la etapa de inversión, el organismo ejecutor debe revisar si el número mínimo de beneficiarios comprometidos es superior al establecido como punto de equilibrio en la factibilidad, los cuales deben garantizar su participación con los recursos para la inversión y la AOMMI del proyecto a fin de lograr la sostenibilidad financiera.

En el caso de la ampliación, rehabilitación y complementación, se deben tener en cuenta las obras que superan el valor que se haya establecido en los presupuestos para estos conceptos, lo que requiere la revisión de las actas de compromiso de los beneficiarios nuevos o existentes a fin de determinar si su número es superior al punto de equilibrio para garantizar la sostenibilidad financiera.

25. 5 Instrumentos

Cartas de compromiso. Son documentos donde se establecen las condiciones de pago de las obligaciones contraídas por los beneficiarios con el proyecto. El propósito de esta herramienta es establecer el compromiso de estos para garantizar la respectiva sostenibilidad financiera, por lo que se debe actualizar el número de beneficiarios comprometidos con el pago de las inversiones y realizar el análisis de las cartas de compromiso, el cual debe tomar el total de estas actas, restar el número de beneficiarios retirados y sumar los nuevos interesados.

Estudio de capacidades de pago. La capacidad de pago de los beneficiarios hace referencia a la situación financiera, la cual permite establecer si pueden dar cumplimiento a los compromisos establecidos por el proyecto. Las actas de compromiso, el estudio de capacidades de pago, las garantías, las certificaciones de disponibilidad de recursos para el pago de la cuota inicial y las cuotas de recuperación que se hayan definido, según lo acordado, sirven de apoyo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones.

26. Disponibilidad de recursos para la ejecución del proyecto

26.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades.

Cuadro 43. Normativa aplicable a las actividades

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41 de 1993	Por la cual se organiza el subsector de ADT y se establecen sus funciones.	El capítulo V establece los organismos de financiación de la ADT, teniendo en cuenta que se busca que las fuentes de financiamiento garanticen en su totalidad la ejecución de la inversión.
Decreto1881 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 41 de 1993.	El artículo 29 dice que el organismo ejecutor determinará plazos, forma de pago, financiación y demás condiciones dentro de las cuales cada obligado pagará la cuota que le corresponda, lo cual busca que en las actividades previas puedan tener recursos proyectados y disponibles para la ejecución de las inversiones. El artículo 34, numeral g, establece que el director de la entidad ejecutora de la política pública tendrá la atribución sobre el Fonat de autorizar recursos para los proyectos priorizados de ADT. La certificación de desembolsos es una herramienta clave para la disponibilidad de recursos.
Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y otras disposiciones.	El artículo 24 de la ley en mención define la constitución de los patrimonios autónomos para el manejo de los recursos del proyecto. La disponibilidad, oportunidad y seguridad de los recursos como lineamiento y parámetro de la etapa de inversión representa un vehículo determinante para el proceso de administración de recursos. El artículo 26 determina el procedimiento y las instancias que llevarán a cabo las APP para la autorización de las vigencias futuras pues, para efectos de la disponibilidad de recursos, es crucial contar con los tiempos y trámites que permitan la consecución de estos.
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.	Se deben tener en cuenta todas aquellas normas que regulan el presupuesto de la nación debido a que es necesario observar sus disposiciones en términos de la ejecución de inversiones que requieren de recursos públicos, como es el caso del mecanismo de financiación pública que establece la Ley 41 de 1993, o de lo que dictamina el mecanismo de financiación de las APP que requieren de recursos públicos.

26.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Los lineamientos y criterios de carácter económico, en la etapa de inversión, están relacionados con la sostenibilidad a que se refiere el documento sobre LCI de la UPRA, del 2014.

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica en el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras.

Lineamientos específicos

En el desarrollo de los proyectos de ADT, se debe garantizar la disponibilidad de los recursos para el financiamiento de la inversión (construcción, rehabilitación, ampliación, complementación) y AOMMI que se requieran, a fin de que sean sostenibles y rentables.

Objetivos

Garantizar la disponibilidad de los recursos en toda la etapa de construcción para el cumplimiento del alcance en plazo.

Verificar la disponibilidad de los recursos proyectados de las fuentes de financiamiento definidas para el inicio de la ejecución de las inversiones.

Asegurar los recursos que financiarán las obras civiles.



Criterios

De acuerdo con la legislación respectiva, antes de iniciar las inversiones se debe tener certificada la disponibilidad de los recursos de los aportantes al proyecto. Los aportes que vayan a realizar los privados deberán ser certificados por las entidades financieras que dispongan de la información, o por la administradora de los recursos si es el caso de las APP. Para el caso de los aportes del sector público, la disponibilidad se debe garantizar por medio de un certificado de presupuestos y registros presupuestales, por las vigencias futuras aprobadas o por contratos que garanticen la forma de pago para la ejecución de la totalidad de las inversiones necesarias que permiten cumplir con los alcances planteados, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Cuadro 44. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterio	Instrumento
En el desarrollo de los proyectos de ADT, se debe garantizar la disponibilidad de los recursos para la financiación de la inversión (construcción, rehabilitación, ampliación, complementación) y AOMMI que se requieran, a fin de que sean sostenibles y rentables.	Antes de iniciar las inversiones, se debe tener certificada la disponibilidad de los recursos de los aportantes al proyecto.	Certificación de disponibilidad de recursos, según fuente de financiamiento.

26.3 Descripción del parámetro u orientación

El organismo ejecutor debe tener los recursos disponibles para la ejecución de proyecto, según los cronogramas de las actividades y los flujos de fondos establecidos en las etapas anteriores de diseños y factibilidad. La disponibilidad se define como «la cantidad de dinero o de bienes que se tienen para gastar o usar en un momento determinado» (*Gran diccionario de la lengua española*, ed. 2016). En el contexto de los proyectos de ADT, la disponibilidad de estos recursos es uno de los inconvenientes que dificulta el libre desarrollo del proyecto, de hecho, el no contar con la totalidad de ellos en la etapa de inversión genera grandes inconvenientes para consolidarlo, por eso, en la etapa de preinversión, los mecanismos y las fuentes de financiamiento deben ser plenamente identificados y asegurados para la ejecución de las inversiones.

El mecanismo de financiación para los proyectos de ADT, basado en la Ley 41 de 1993 y soportado por la contratación pública de la Ley 80 de 1993, define que la disponibilidad de los recursos debe estar dada por las asignaciones del presupuesto de la nación al Fonat y las cláusulas de forma de pago y anticipos establecidas en los contratos. Las transferencias de los recursos al organismo ejecutor del proyecto dependerán en gran medida de si en estas apropiaciones fueron tenidos en cuenta los gastos de inversión de los proyectos por ejecutar en la vigencia del presupuesto. El organismo ejecutor debe gestionar, con la subgerencia de

ADT del organismo ejecutor de la política, las apropiaciones necesarias del presupuesto para cumplir con las disponibilidades de los recursos.

> La no disponibilidad de la totalidad de recursos para la etapa de inversión ha sido uno de los grandes inconvenientes para la consolidación de proyectos de ADT.

El mecanismo de financiación de las APP establece un vehículo de propósito especial para la administración de los recursos llamados patrimonios autónomos, los cuales son manejados por fiduciarias (Ley 1508 de 2012, artículo 24) donde serán depositados y administrados todos los recursos y pasivos de manera trasparente y eficiente, según las especificaciones de los interesados. Para las APP que requieran de recursos públicos, estos serán certificados por medio de las vigencias futuras, como lo establece el artículo 26 de la misma ley.

Las diferentes fuentes de financiación deberán proveer los recursos de la manera que se haya definido en la etapa de preinversión. Los instrumentos para el parámetro serán todas las certificaciones expedidas por la entidad competente que demuestran la disponibilidad de esos recursos.

26.4 Aplicabilidad

Para su aplicabilidad, se les debe exigir a las entidades que se hayan comprometido en la financiación de los recursos las certificaciones de disponibilidad, o las transferencias al organismo ejecutor o a la administradora de recursos, si es el caso, a fin de verificar que correspondan con lo estipulado en la planeación financiera y los contratos para la ejecución. Por ejemplo, para un proyecto que se vaya a financiar con el mecanismo de las APP, una vez se encuentre aprobado por la entidad competente, este deberá contar con la disponibilidad de recursos, ya sean recursos públicos, ya sean privados, pero también con los modelos financieros debidamente planificados, de acuerdo con la distribución de las funciones y los riesgos, así se podrá garantizar la ejecución de la totalidad del proyecto y se logrará llevar hasta la AOMMI.

Los mecanismos y las fuentes de financiación para este tipo de proyectos, independientemente del tamaño y los alcances, deben estar definidos desde la preinversión, plenamente identificados y, en lo posible, deben contar con la aprobación y el desembolso para que la disponibilidad sea inmediata, una vez inicie el proyecto. Se debe contar con la disponibilidad de recursos del Estado, en la que se evidencie no solo la disponibilidad presupuestal, sino el registro presupuestal de la entidad pertinente. En cuanto al empoderamiento del proyecto y el compromiso de los productores, se debe disponer de las cartas de compromiso y de las garantías correspondientes.

Con respecto a la rehabilitación, ampliación y complementación, cuando no requieren de estudios detallados y se hace solamente un diseño, la disponibilidad de los recursos debe estar soportada por los presupuestos de las ADU o de la entidad encargada de la AOMMI, los que son aprovisionados con anticipación por fondos usados para tal fin. En caso de que se requiera una cuota extraordinaria para el financiamiento, se debe consultar a la asamblea, según estatutos o junta directiva de las ADU, para la aprobación de la necesidad de recaudar más recursos destinados a obras extraordinarias y determinar cuál será el mecanismo y la fuente de su financiación.

26.5 Instrumentos

Certificación de disponibilidad de recursos, según fuente de financiamiento. Documento que certifica la liquidez de capital en cuentas corrientes de bancos convenidos por los actores del proyecto. Es emitida por la entidad encargada de administrar los recursos (fiduciarias). Para el caso de recursos públicos, los registros presupuestales y las vigencias futuras pueden evidenciar la disponibilidad de los recursos necesarios para la ejecución de las inversiones previstas por el proyecto, en su totalidad.

De la fluidez que exista en los desembolsos a los contratistas para la ejecución integral del proyecto y de la eficiente y eficaz disponibilidad para la utilización de dichos recursos depende la culminación de este, de acuerdo con los presupuestos y tiempos establecidos. Muchos proyectos no cuentan con la disponibilidad del total de los recursos al momento de iniciar la ejecución de las obras, por lo que quedan inconclusos y con asignaciones presupuestales para fases del proyecto que crean sobrecostos y el desinterés de los futuros beneficiarios, esto para mencionar solo uno de los problemas que genera la falta de disponibilidad de recursos. En conclusión, solo contando con recursos disponibles se puede garantizar la ejecución de las inversiones propuestas por el proyecto y cumplir con los requerimientos de los actores, patrocinadores o interesados.

27. Gestión comercial

Figura 26. Gestión comercial



Gestión comercial

La contribución de la adecuación de tierras al desarrollo rural y al mejor estar de sus habitantes requiere que se incorporen en el manejo de los distritos y de los predios herramientas empresariales basadas en sistemas de información robustos que permitan monitorear permanentemente los resultados de las distintas actividades que se desarrollan.

27.1 Articulación de cadenas productivas

27.1.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a la articulación de cadenas productivas.

Cuadro 45. Normativa aplicable a la articulación de cadenas productivas

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 101de 1993, Ley 811 de 2003 y Resolución 186 de 2008 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por medio de las cuales se crean las organizaciones de cadena del sector agropecuario, pesquero y forestal y se establecen los mecanismos para su inscripción ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Reglamenta lo relacionado con las organizaciones de cadena. La Ley 186 de 2008 reglamenta la Ley 811de 2003 y el Decreto 3800 de 2006 sobre el funcionamiento de las organizaciones de cadena.
Decreto Reglamentario 3800 de 2006 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003, modificatoria de la Ley 101 de 1993, sobre organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola.	Cadenas productivas, representatividad, inscripción, acuerdos comerciales.
Resolución 186 de 2008 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003 y el Decreto 3800 de 2006, sobre la inscripción de las organizaciones de cadena en el sector agropecuario, forestal, acuícola y pesquero ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Cadenas productivas. Regula las condiciones de inscripción y conformación de las organizaciones.

27.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Los lineamientos y criterios de carácter económico, en la etapa de inversión, están relacionados con la integralidad y el desarrollo territorial contenidos en el documento sobre LCI de la UPRA (2014).

Lineamiento general

Integralidad y desarrollo territorial: los proyectos de adecuación de tierras incorporan acciones integrales para garantizar la competitividad de la actividad productiva y contribuir al desarrollo rural integral de un territorio. Las acciones integrales involucran infraestructura, servicios y bienes públicos básicos, normativa, articulación interinstitucional, recursos y articulación de políticas sectoriales.

Lineamientos específicos

En la etapa de inversión se debe dar continuidad a las acciones iniciadas en la preinversión que permitan lograr la integración horizontal y vertical de las cadenas productivas existentes y de las nuevas en los proyectos o distritos de ADT.

Objetivos

Promover la competitividad de la actividad agropecuaria del distrito de adecuación de tierras a través del fortalecimiento de las cadenas productivas existentes y nuevas.

Criterios

En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos DAT, a través de las organizaciones regionales de las cadenas, se debe dar continuidad a las acciones destinadas a apoyar la implementación de los planes de acción concertados que favorezcan el fortalecimiento de las cadenas productivas previstas y a aquellas iniciadas en la etapa de preinversión que promuevan la firma de los acuerdos de competitividad.

Cuadro 46. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación), se deben continuar las acciones que permitan lograr la integración horizontal y vertical de las cadenas productivas existentes y de las nuevas en los proyectos o distritos de ADT.	En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos o distritos de adecuación de tierras, a través de las organizaciones regionales de las cadenas, se deben implementar los planes de acción concertados para el fortalecimiento de las cadenas productivas previstas.	Planes de acción concertados, con la participación de todos los actores de la cadena.
	En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos o distritos de adecuación de tierras, a través de las organizaciones regionales, se debe continuar con la firma de acuerdos de competitividad y realizar el respectivo seguimiento a fin de verificar el cumplimento de los ya establecidos.	Acuerdos de competitividad, evaluaciones y seguimiento.



27.1.3 Descripción del parámetro u orientación

Las gestiones iniciadas en la etapa de preinversión para promover la creación y el fortalecimiento de las organizaciones regionales de las cadenas existentes o de las previstas en los proyectos o distritos de ADT deben continuar en la etapa de inversión. Asimismo, estas organizaciones deben implementar los planes de acción concertados para el fortalecimiento de las cadenas productivas previstas, de acuerdo con las necesidades de los socios de cadena.

También deben continuar aquellas gestiones iniciadas en la etapa de preinversión que buscan promover la firma de acuerdos de competitividad a través de los comités regionales de cadena.

Adicionalmente, se deben promover las gestiones, a través de la organización regional de cadena y sus comités, para la realización del seguimiento que permita verificar el cumplimento de los acuerdos de competitividad establecidos.

27.1.4 Aplicabilidad

De acuerdo con los parámetros mencionados, el fortalecimiento de las cadenas productivas existentes o las identificadas durante la etapa de inversión comprende lo siguiente:

El acompañamiento, mediante el desarrollo de las actividades previstas en las agendas de servicios complementarios, a los actores de cadenas para continuar con las gestiones que permitan promover la creación y el fortalecimiento de las organizaciones regionales de las cadenas existentes o de las previstas en los proyectos o distritos de ADT.

Este acompañamiento debe estar enfocado en el apoyo a las asociaciones de usuarios y a los posibles beneficiarios para su integración y articulación con los diferentes actores de las cadenas existentes o potenciales, así como en el objetivo de promover las gestiones pertinentes que faciliten la creación o el fortalecimiento de las organizaciones de cadena constituidas.

Para constituir los comités regionales de la organización nacional de la cadena, estos deben tener representatividad en términos de área sembrada, producción y potencialidad (MADR e Incoder, 2010). Los productores usuarios de los distritos deben estar representados en los comités de cadena por la asociación de usuarios y por los representantes de los productores que se designen para esto.

El organismo ejecutor/administrador debe acompañar a los productores en las gestiones para articularse con las organizaciones regionales de cadena, con el fin de promover la implementación de planes de acción concertados que busquen el fortalecimiento de las cadenas productivas en aspectos relacionados con la mejora de la productividad y la competitividad, el desarrollo del mercado, la disminución de los costos, el desarrollo de alianzas estratégicas, la mejora de la información, la vinculación de los pequeños productores y empresarios, el manejo de recursos naturales y medio ambiente, la formación de recurso humano, la investigación y el desarrollo tecnológico, entre otros.

El apoyo a los productores del distrito se extiende a las organizaciones regionales de cadena en lo referente a las gestiones y actividades para el establecimiento de los acuerdos entre sus actores, en consonancia con los requerimientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su inscripción y funcionamiento.

Asimismo, se garantiza el acompañamiento a los productores del distrito para continuar con las gestiones iniciadas en la etapa de preinversión que están dirigidas a promover, a través de la organización regional de cadena y sus comités, el seguimiento que se requiere para verificar el cumplimento de los acuerdos de competitividad, esto mediante la participación en las mesas de trabajo y las reuniones de seguimiento y evaluación.

En todo el proceso de inversión (construcción, rehabilitación, complementación y ampliación), se debe promover la articulación del proyecto o distrito a las cadenas productivas.

27.1.5 Instrumentos

Para continuar con las gestiones de apoyo al fortalecimiento de las cadenas productivas en los proyectos o distritos de ADT, hay que tener en cuenta las siguientes herramientas:

LCI para la etapa de inversión. Lineamientos y criterios técnicos para la inversión de los distritos de ADT, de la UPRA, que contemplan las acciones que permiten lograr la integración horizontal y vertical de las cadenas productivas existentes y de las nuevas en los DAT.

Agenda de servicios complementarios. Se compone de todos los servicios que apoyan la actividad administrativa, técnica y financiera de la asociación de usuarios para un eficiente e integral manejo del DAT, entre los cuales está la investigación, la transferencia tecnológica, la asistencia técnica, la capacitación, la inteligencia de mercados, la asociatividad y la comercialización. Es el resultado de articular la oferta institucional con la demanda por parte de la asociación de usuarios, a fin de lograr la complementación de todas las acciones dirigidas a proyectar la organización como una empresa líder en la región.

La agenda de servicios complementarios del distrito o proyecto contempla, entre otros, los planes de acción para apoyar a las organizaciones de cadenas y a sus integrantes en el desarrollo de las acciones que permiten su inscripción en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Esto requiere el acompañamiento a los productores del distrito en los talleres y las mesas de trabajo dirigidos a lograr la articulación con las organizaciones de cadena y sus integrantes, a promover la suscripción de los acuerdos de cadena según lo establecido por la ley y a realizar el seguimiento a los acuerdos firmados, los cuales, en su conjunto, hacen referencia a los acuerdos de competitividad de la cadena en aspectos relacionados con la intervención de los diferentes actores en la producción, transformación, comercialización y distribución de materias primas, insumos básicos, maquinaria y equipos, productos intermedios o finales, así como en los servicios y en la distribución, comercialización y colocación del producto final al alcance del consumidor.

Informes de talleres y mesas de trabajo de los actores de cadena. Estos, así como las actas y los informes de seguimiento y evaluación de los planes de acción propuestos para el fortalecimiento de las cadenas, permiten apoyar a los productores del distrito en lo relacionado con el seguimiento de los acuerdos y planes de acción establecidos.

28 Monitoreo de mercados

28.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades de desarrollo empresarial por realizarse durante la etapa de inversión.

Cuadro 47. Normativa aplicable a las actividades de desarrollo empresarial

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 1014 de 2006	Fomenta la cultura del emprendimiento.	Promueve el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país.
Ley 1253 de 2008	Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones.	Promueve el desarrollo científico y tecnológico para facilitar la incorporación de Colombia a la economía global.
Decreto 1500 de 2012	Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.	Redefine el sistema de competitividad y lo organiza como Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación, y establece los mecanismos de coordinación interinstitucional.
Documento CONPES 3439 de 2006	Institucionalidad y principios rectores de la política para la competitividad y productividad.	Propone la creación del sistema nacional de competitividad.
Documento CONPES 3527 de 2008	Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Presenta los 15 planes de acción para el desarrollo de la política nacional de competitividad, en el marco del sistema nacional de competitividad.

28.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

Los proyectos de adecuación de tierras contemplan acciones integrales para garantizar la competitividad de la actividad productiva y contribuir al desarrollo integral de un territorio.

Lineamiento específico

Durante la construcción, rehabilitación, ampliación o complementación de los distritos de riego, se debe hacer un monitoreo permanente de los mercados de los productos definidos en el plan agropecuario, a partir de la información disponible en el módulo de competitividad del sistema de información.

Objetivo

Conocer los cambios en los mercados para tomar de manera oportuna acciones correctivas de producción y comercialización.

Criterios

Precios nacionales e internacionales, producción departamental y nacional, tendencias de los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, costos de producción y condiciones de acceso a los distintos mercados internacionales.

Cuadro 48. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Monitoreo de mercados.	Conocer los cambios en el mercado para tomar acciones correctivas.	Módulo de competitividad del sistema de información.

28.3 Descripción del parámetro u orientación

El monitoreo debe realizarse mediante el análisis periódico de los datos del módulo de competitividad del sistema de información del distrito, que contiene datos actualizados de la producción de este, la departamental y nacional, así como precios nacionales e internacionales, tendencias de los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales y condiciones de acceso a los mercados internacionales. En especial, deben revisarse las variaciones y la evolución de precios, la productividad y la producción total de por lo menos tres años consecutivos.

28.4 Aplicabilidad

El monitoreo de los mercados de los productos del distrito es una actividad permanente que debe hacerse durante toda la etapa de inversión, sea esta de construcción, rehabilitación, adecuación, ampliación o complementación. Para ello, la entidad administradora del distrito y las personas encargadas de la gestión comercial deben revisar la evolución de las principales variables: precios, productividad y producción total. Asimismo, se debe verificar que los precios de los mercados que se atienden

permitan cubrir los costos de producción del distrito y obtener un margen de rentabilidad, revisar que la productividad por hectárea de cultivo sea igual o superior a la de la zona donde se encuentra el distrito y, además, estimar cuál es la participación de la producción del distrito en el total de la producción departamental o nacional. A mayor participación, mayores posibilidades de negociar precios y otras condiciones de la venta.

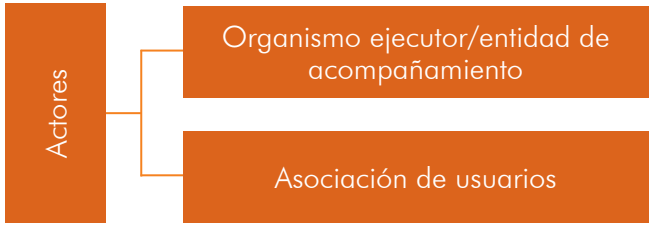
28.5 Instrumentos

Información técnica. Además de la información interna del distrito, se debe consultar la que se encuentra disponible en la web: Sipsa, <http://www.dane.gov.co/index.php/agropecuario-alias/sistema-de-informacion-de-precios-sipsa>; Agronet, <www.agronet.gov.co>; Analdex, <www.analdex.org>, en especial actualidad normativa y documentos y publicaciones; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=17622>; ProColombia, <www.colombiatrade.com.co>; publicaciones de los gremios de la producción (Fedecacao, Fedepanlea, Asohofrucol, etc.), AMS Market News, Fruit and Vegetables Market News <www.ams.usda.gov/market-news/fruits-vegetables>, Livestock and Grain Market News <http://www.ams.usda.gov/market-news/livestock-poultry-grain>, etc., así como en el sitio web del Centro de Comercio Internacional <www.intracen.org>, ya que también ofrece información pertinente. El módulo de competitividad del sistema de información del distrito debe contener los vínculos para acceder a las páginas anteriormente mencionadas. La revisión de estas fuentes permite conocer la evolución de los precios.

Se recomienda analizar, para dos o tres años, la estacionalidad de los precios y, al menos mensualmente, su comportamiento durante el último mes. Con base en la información del Sipsa, Agronet genera reportes sumamente útiles (análisis técnico de los precios mayoristas semanales, análisis históricos de los precios mayoristas mensuales, etc.). Deben revisarse los precios de los mercados de interés para el distrito, por ejemplo, si está ubicado en el Valle del Cauca, los precios de interés serán Cavasa, Santa Helena, Armenia y otras cercanas. Se recomienda revisar siempre Corabastos, ya que es la principal central mayorista del país. Las páginas de ProColombia, del Centro de Comercio Internacional y del USDA proporcionan información importante sobre los mercados internacionales y pueden revisarse semestralmente.

29. Gestión empresarial

Figura 27. Gestión empresarial



Gestión empresarial

La contribución de la adecuación de tierras al desarrollo rural y al mejor estar de sus habitantes requiere que se incorporen en el manejo de los distritos y de los predios herramientas empresariales basadas en sistemas de información robustos que permitan monitorear permanentemente los resultados de las distintas actividades que se desarrollan.

La gestión empresarial articula y consolida los resultados de todas las áreas (organizacional, de producción, financiera y comercial) del distrito como unidad de negocio.

29.1 Definición y ajuste del plan operativo de la organización conformada

29.1.1 Normativa

Manuales internos del distrito.

29.1.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

Los proyectos de adecuación de tierras contemplan acciones integrales para garantizar la competitividad de la actividad productiva y contribuir al desarrollo integral de un territorio.
Lineamiento específico

Todos los distritos tienen un plan de negocios con su respectivo plan operativo que incorpora las actividades productivas, financieras, organizacionales y comerciales, así como las relacionadas con la administración de los servicios que presta.

Objetivos

Mejorar la competitividad de los productos y servicios de los distritos de riego gracias a la planificación de las actividades en torno a los objetivos del plan de negocios, de manera tal que se logre un uso eficiente de los recursos, se incremente la productividad y, por ende, se disminuyan los costos de producción.

Criterios

La elaboración participativa del plan de negocios, el cual debe consignar los objetivos productivos, organizativos, comerciales y de rentabilidad del distrito, es decir, articular en él todos los planes del distrito. Para alcanzar los objetivos, este plan debe estar acompañado de un plan operativo, cuya ejecución requiere un alto grado de compromiso de los usuarios y de la administración, lo que solo se logra con la amplia participación de todos los interesados en su elaboración.

La eficiencia en el uso de los recursos se debe reflejar en una mayor productividad y, por tanto, en menores costos unitarios que fortalezcan la competitividad de los bienes y servicios del distrito. De especial interés es la eficiencia en el uso del recurso agua, cada vez más escaso e íntimamente relacionado con la producción de alimentos.

El plan de negocios y su respectivo plan operativo son fundamentales para lograr la excelencia en la AOMMI; sin embargo, si no se monitorean permanentemente los avances, con relación a las actividades y metas propuestas, no pasan de ser letra muerta y pierden su utilidad como herramientas para la toma de decisiones encaminadas a alcanzar los objetivos trazados.

Los instrumentos asociados al criterio son el plan estratégico del distrito, su respectivo plan de negocios (elaborado con base en los distintos planes), los informes ejecutivos semestrales, el informe anual de actividades, los estados de resultados y el sistema de información del distrito.

Cuadro 49. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Plan operativo del plan de negocios.	Elaboración participativa del plan de negocios y de su plan operativo, eficiencia en el uso de recursos y monitoreo permanente.	Plan estratégico del distrito y plan de negocios.

29.1.3 Descripción del parámetro u orientación

El plan de negocios debe siempre estar acompañado de su plan operativo, el cual debe describir las actividades requeridas para alcanzar las metas de producción, rentabilidad y ventas, con sus tiempos y responsables.

29.1.4 Aplicabilidad

Durante la inversión, ya sea de un nuevo distrito, ya sea de la ejecución de las obras de rehabilitación, complementación o ampliación, debe prepararse el plan operativo del plan de negocios, el cual debe contener al menos las metas y los costos de producción, los estudios de mercado, los precios de venta, los ingresos esperados, la utilidad esperada (ingresos menos costos) y el análisis de riesgos. El plan operativo, normalmen-

te anual, es el que registra las actividades por realizarse para alcanzar las metas establecidas, con fechas y responsables.
En la construcción de los distritos de segunda generación (2G), debe revisarse y ajustarse el plan de negocios elaborado en la etapa de factibilidad y debe hacerse el respectivo plan operativo.

29.1.5 Instrumentos

Plan de negocios inicial y ajustado. Durante la etapa de factibilidad, en los proyectos 2G, o durante la inversión, en los de primera generación, ya se debe tener un plan de negocios elaborado participativamente, el cual se debe ajustar de manera periódica para reflejar las condiciones cambiantes del mercado. La asociación de usuarios es la que define la frecuencia de la revisión. Este plan se deriva del plan estratégico, ya que debe contribuir al cumplimiento de la misión que en él se haya fijado.

Plan estratégico del distrito. Es la hoja de ruta del DAT, que para esta etapa ya habrá sido elaborada participativamente.



30. Detalle, definición y puesta en marcha del sistema de información

30.1 Normativa

No existe normativa aplicable. Los contenidos deben ser acordados con la asociación de usuarios.

30.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Lineamiento general

Los proyectos de adecuación de tierras contemplan acciones integrales para garantizar la competitividad de la actividad productiva y contribuir al desarrollo integral de un territorio.

Lineamiento específico

La construcción, rehabilitación, adecuación, ampliación o complementación de distritos de riego debe estar acompañada del diseño participativo y la puesta en marcha de un sistema de información sobre productividad, costos de producción, precios, tendencias de los mercados locales, características de las demandas regionales, nacionales e internacionales de los consumidores de los productos del distrito y condiciones de acceso a los distintos mercados (módulo de competitividad).

Objetivos

Promover la competitividad de la producción mediante la provisión a los usuarios de información pertinente, oportuna y veraz sobre productividad, costos de producción, precios y tendencias de los mercados local, regional, nacional e internacional, a fin de que puedan tomar decisiones informadas acerca de su producción y les sirva de base para diseñar estrategias adecuadas de comercialización que propendan hacia la sostenibilidad del distrito.

Criterios

La información sobre productividad por hectárea o por unidad pertinente se construye con base en los reportes de los usuarios, de los gremios de la producción y de los sistemas de información oficiales como Agronet. Tiene como fin comparar los rendimientos obtenidos por los usuarios del distrito con los promedios conseguidos en la región, a nivel nacional, e incluso con rendimientos de otros países líderes en el renglón productivo correspondiente que puedan compararse con los obtenidos en el distrito.

Los costos de producción que se incluyan en el sistema deben provenir de la información entregada por los usuarios, de la reportada por los gremios de la producción y de sistemas de información oficiales, tales como Agronet, <www.agronet.gov.co>. También puede incorporarse información de costos de producción de otros países, los cuales se encuentran disponibles en la web.

Por otra parte, los precios son un criterio importante. Los proyectos de adecuación de tierras tienen como principio la comercialización colectiva de la producción, por lo que la información de precios debe estar disponible en la asociación. Este componente del sistema de información debe alimentarse con la que provee el sistema de información de precios del sector agropecuario (Sipsa) en <http://www.dane.gov.co/index.php/agropecuario-alias/sistema-de-informacion-de-precios-sispa>. La comparación de los precios de venta de los productos del distrito frente a los reportados por Sipsa debe considerar que estos últimos son precios de centrales mayoristas y, por tanto, no incluyen, entre otros, los costos logísticos de entregar los productos al consumidor final.

Para los precios de bienes básicos o *commodities*, de gran importancia en el comercio internacional, se puede obtener información en las páginas de los gremios y de las bolsas internacionales de cada producto.

En caso de que el distrito esté orientado principalmente a la producción de frutas y hortalizas, se le recomienda suscribirse a las publicaciones especializadas, aunque puede obtener información en sitios especializados de libre acceso como AMS Market News, Fruit and Vegetables Market News, Livestock and Grain Market News, etc., el sitio web del Centro de Comercio Internacional <www.intracen.org> y el de Faostat <faostat.fao.org>.

La información sobre tendencias del mercado y características de los productos demandados es producida por organismos nacionales e internacionales especializados, quienes abordan temas relacionados con precios, producción total, importaciones y exportaciones. Entre los primeros, se encuentran las oficinas de promoción de las exportaciones de los países en desarrollo y las de importaciones de los países desarrollados. En las de los países en desarrollo están entidades como ProColombia y Prochile, mientras que en las de los países desarrollados se encuentran el Swiss Import Promotion Programme (SIPPO) y la Japan External Trade Organization (Jetro). El acceso a sus estudios es libre o puede exigir una suscripción que, por lo general, es gratuita. El Centro de Comercio Internacional (ITC, por su sigla en inglés) de la Organización Mundial del Comercio y la United Nations Conference on Trade and Commerce (UNCTAD) ofrece, a través de su página <www.intracen.org>, información valiosa sobre tendencias de los mercados y características de las demandas de los consumidores.

El sistema de información del proyecto o distrito debe facilitar los vínculos para acceder a las páginas de estos y otros sitios especializados.

Con respecto a las condiciones para acceder a los mercados internacionales, el sistema de información del distrito debe contener vínculos que permitan acceder a las páginas en las que publican las condiciones de acceso (sanitarias, de calidad e inocuidad, ventanas y tarifas o aranceles). La

información sanitaria está disponible en la página del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) <www.ica.gov.co>, mientras que la información sobre otras condiciones de acceso es provista por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para los países con los que se han suscrito acuerdos o tratados de libre comercio, la información puede consultarse en los sitios web de cada uno de ellos.

Cuadro 50. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Sistema de información.	Productividad, costos de producción, precios, tendencias del mercado y condiciones de acceso.	Información primaria provista por los productores, por la asociación de usuarios y por la que se encuentra disponible en la web.

30.3 Descripción del parámetro u orientación

Todos los distritos deben diseñar y poner en funcionamiento un sistema de información que permita a las distintas áreas (comercial, técnica, financiera, etc.) contar con datos actualizados para tomar decisiones empresariales. Cada una de las áreas temáticas debe definir las variables de mayor relevancia que deben incorporarse y actualizarse en el sistema de información.

30.4 Aplicabilidad

Todos los distritos, estén en construcción, rehabilitación, ampliación o complementación, se benefician al tener un sistema de información que sirva de soporte para la toma de decisiones en las distintas áreas.

30.5 Instrumentos

Sistema de información del distrito. Conjunto de componentes interrelacionados que permite capturar, procesar, almacenar y distribuir la información para apoyar la toma de decisiones y el control en una institución («Sistemas de información», 2017).

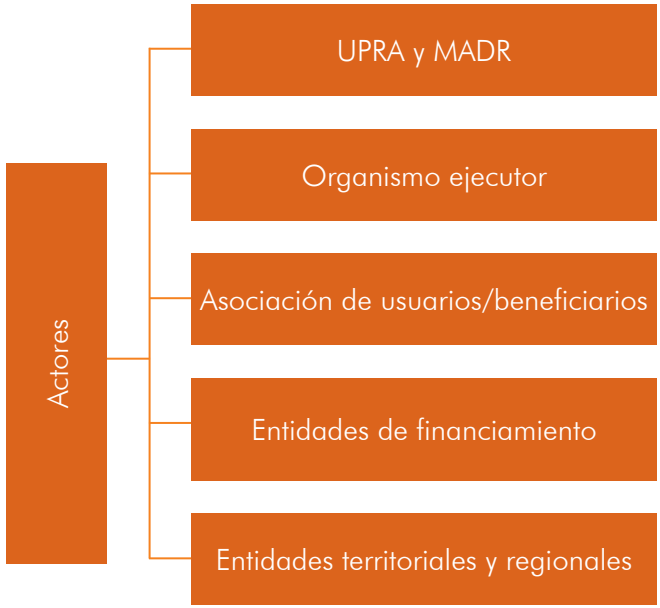
Un sistema de información es tan importante que, además de llevar un control adecuado de todas las operaciones que allí se registren, conduce al buen funcionamiento de cualquier proceso y, por ende, de una entidad, por lo que genera buenos beneficios tanto para la empresa como para sus usuarios, sean estos internos o externos.

Este sistema se nutre con la información primaria provista por los productores, por la asociación de usuarios y la que se encuentra disponible en la web: Sipsa, <http://www.dane.gov.co/index.php/agropecuario-alias/sistema-de-informacion-de-precios-sipsa>; Agronet, <www.agronet.gov.co>; Analdex, <www.analdex.org>, en especial actualidad normativa y documentos y publicaciones; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=17622>; ProColombia, <www.colombiatrade.com.co>; publicaciones de los gremios de la producción (Fedecacao, Fedepanlea, Asohofrucol, etc.), AMS Market News, Fruit and Vegetables Market News <www.ams.usda.gov/market-news/fruits-vegetables>, Livestock and Grain Market News <http://www.ams.usda.gov/market-news/livestock-poultry-grain>, etc., así como en el sitio web del Centro de Comercio Internacional <www.intracen.org>, ya que también ofrece información pertinente.



31. Financiamiento

Figura 28. Financiamiento



Financiamiento

En la etapa de inversión de los DAT, el proceso de ejecución de las obras debe contar con una planeación financiera que garantice el monitoreo, seguimiento y control de las inversiones. Teniendo en cuenta la definición de los montos y plazos de los presupuestos y los cronogramas de actividades, los actores del proyecto deben contar con la disponibilidad y oportuna liberación de recursos para las inversiones que requiera proyecto.

Paralelamente, el organismo ejecutor, en conjunto con los beneficiarios, debe gestionar las líneas de financiamiento para el capital de trabajo de los productores, que son los que finalmente pagarán parte de las inversiones y el servicio del DAT.

32. Planeación financiera

32.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades.

Cuadro 51. Normativa aplicable a las actividades

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41 de 1993	Por la cual se organiza el subsector de ADT y se establecen sus funciones.	El capítulo V establece los organismos de financiación de la ADT, el Fonat y Finagro. Los organismos ejecutores deben garantizar en su totalidad los recursos para la ejecución de las inversiones por medio de las gestiones y los trámites que se indiquen en esta norma. El capítulo VII dictamina las normas de la recuperación de las inversiones del proyecto que, para efectos de la etapa de inversión.
Decreto 1881 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 41 de 1993.	Artículo 17. Acta final de compromiso, en la cual se establece el contenido, el objeto, los sujetos, el compromiso financiero y las garantías reales que, para las actividades previas a la construcción, exige la revisión de los compromisos adquiridos a fin de corroborar las garantías de financiación del proyecto. El artículo 29 dice que el organismo ejecutor determinará plazos, forma de pago, financiación y demás condiciones dentro de las cuales cada obligado pagará la cuota que le corresponda. En las actividades previas se deben tener las actas de compromiso y sus garantías en el número donde se alcance el punto de equilibrio de inversión y AOMMI. El artículo 34, numeral g, establece que el director de la entidad ejecutora de la política pública tendrá la atribución sobre el Fonat de autorizar recursos para los proyectos priorizados de ADT. La certificación de desembolsos es una herramienta clave para la disponibilidad de recursos.
Acuerdo 191 de 2009	Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de ADT ejecutadas por el Incoder.	Este acuerdo define lo concerniente a la recuperación de las inversiones de los DAT y menciona las actividades previas a la ejecución que deben establecer la disponibilidad de los recursos y garantizar los compromisos de los beneficiarios para la recuperación de las inversiones, como se ve en el artículo quinto: obligación por pagar.

32.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Los lineamientos y criterios de carácter económico y financiero, en la etapa de inversión, están relacionados con la sostenibilidad a la que se refiere el documento sobre LCI de la UPRA, del 2014.

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica en el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras.

Lineamientos específicos

Se debe corroborar el alcance establecido por el proyecto con el cronograma de las actividades por desarrollar, a fin de verificar que estas se encuentran soportadas por una planeación financiera, con los flujos de fondos y presupuestos para realizar el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los avances de ejecución de recursos, de tal manera que se puedan tomar decisiones eficaces y efectivas.

Objetivos

Verificar la debida ejecución de los recursos, de acuerdo con los presupuestos y los cronogramas de actividades y flujos de fondos, para reafirmar la planeación eficiente de recursos.

Garantizar la disponibilidad de los recursos en toda la etapa de construcción para el cumplimiento del alcance en plazo. Tener un eficiente y eficaz manejo de los recursos para asegurar la ejecución del proyecto en su totalidad.

Criterios

Establecer la planeación financiera de los proyectos, teniendo en cuenta tiempo, calidad y costo.

Cuadro 52. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
lineamientos específicos	criterios	instrumentos
Corroborar el alcance establecido por el proyecto con el cronograma de las actividades por desarrollar, a fin de verificar que estas se encuentran soportadas por una planeación financiera, con los flujos de fondos y presupuestos para realizar el monitoreo, seguimiento y la evaluación de los avances de ejecución de recursos, de tal manera que se puedan tomar decisiones eficaces y efectivas.	Establecer la planeación financiera, teniendo en cuenta la triple restricción de los proyectos: tiempo, calidad y costo, de manera transversal en los niveles estratégicos, operativos y funcionales del proyecto.	Presupuestos finales. Cronograma de actividades. Flujo de fondos. Herramienta de seguimiento, control y evaluación.

32.3 Descripción del parámetro u orientación

El organismo ejecutor debe contar con una programación financiera de la ejecución de la obra. La planeación financiera permite dar una orientación para dirigir, coordinar y controlar las actividades del proyecto y poder alcanzar objetivos y metas planteados en el alcance. Como todo proyecto con condiciones técnicas tan específicas, se tienen planes para desarrollar cada una de las actividades previstas o de los componentes de este, por lo que en la planeación financiera hay que considerarlos a todos para tener una visión de los recursos necesarios en las fases que se irán desarrollando de acuerdo con los cronogramas.

El parámetro que se debe considerar, desde el componente financiero, para la planeación debe ser la coherencia del alcance del proyecto con el de las actividades proyectadas, así como el flujo de fondos que posibilitan estas actividades y la disponibilidad de estos recursos para su desarrollo.

Los presupuestos de inversión para la ejecución y el alcance del proyecto deben ser considerados en la etapa de preinversión y definidos en las actividades previas a la construcción; sin embargo, a continuación se presenta la lista de una serie de componentes que cada proyecto tiene que considerar como mínimo para su ejecución:



Construcción de la infraestructura

- Obras de uso público o de interés general
- Obras de uso privado
- Sede administrativa

- Inversiones en la construcción
  - Interventoría
  - Compra de terrenos y servidumbre
  - Costos financieros
  - Compra de maquinaria para mantenimiento
- Inversión en servicios complementarios para el manejo integral
- Capital de trabajo para el inicio de operación
- Inversiones ambientales forzosas y de manejo
- Fondo de contingencias y provisiones
- Otras inversiones que formen parte del alcance del proyecto.

El cronograma de actividades contiene las acciones específicas de los componentes (social, ambiental, técnico, entre otros) en un orden y una secuencia documentada, con una duración y unos recursos estimados para finalizarlos de acuerdo con las especificaciones del alcance del proyecto.

En la etapa de preinversión, en especial en el diseño, se deben plantear los cronogramas de actividades, en los que se definen las pertinentes con línea base del alcance del proyecto; esto significa crear una estructura de desglose del trabajo (EDT) conocida como paquetes de trabajo, en los cuales se encuentran en componentes más pequeños las actividades que representan el trabajo necesario para cumplir el alcance del proyecto. Estas actividades proporcionan la base para la estimación, planificación, ejecución, seguimiento y control del trabajo del proyecto (PMI, 2012).

Flujo proyectado de fondos. Los proyectos de adecuación de tierras, sin importar el tamaño, deben contar con el flujo de efectivo para cada una de las actividades, en un horizonte de tiempo razonable con respecto al alcance de los objetivos planteados por los interesados en el proyecto. Entre las inversiones, se debe considerar, adicional a lo expuesto en la Ley 41 de 1993, un fondo de capital para las contingencias y provisiones de las diferentes actividades que involucren el manejo integral del DAT.

Asimismo, en las etapas de la preinversión, se deben estimar y determinar los costos de las inversiones y de AOMMI para cada una de las actividades, lo cual debe reflejarse en el respectivo cronograma. Además, en los flujos de efectivo, se deben dejar claramente identificadas las respectivas fuentes de financiación.

32.4 Aplicabilidad

EL organismo ejecutor, teniendo en cuenta todas las actividades de inversión, debe realizar la planeación financiera por medio de los análisis de los flujos de fondos que, después de haber sido actualizados y definidos los presupuestos en las actividades previas a la construcción, se estructuren y se encuentren proyectados en los cronogramas de actividades por desarrollar, a fin de cumplir con las expectativas de los interesados.

Por ejemplo, un proyecto que se vaya a financiar con el mecanismo de las APP, una vez se encuentre aprobado por la entidad competente, debe contar con la disponibilidad de recursos, ya sean recursos públicos, ya sean recursos privados, y los modelos financieros deben estar debidamente planificados, de acuerdo con la distribución de las funciones y los riesgos. De esta forma, se podrá garantizar la ejecución de la totalidad del proyecto y se logrará llevar hasta la AOMMI.

Los mecanismos y las fuentes de financiación para este tipo de proyectos, independientemente del tamaño y los alcances, deben estar definidos desde la preinversión, plenamente identificados y, en lo posible, contar con la aprobación y el desembolso para que la disponibilidad sea inmediata una vez inicie el proyecto. Se requiere que los procesos de planeación de la etapa de preinversión hayan tenido en cuenta los diferentes LCI para la financiación y que, para esta etapa de construcción, ya se cuente con los recursos y el mecanismo de financiación. La planeación financiera y el flujo de fondos deben tener un estricto orden y control en la ejecución con respecto a los cronogramas de la inversión.

Considerando que la ampliación, rehabilitación y complementación tienen un proceso constructivo, los parámetros que se listan a continuación deben ser aplicados para cada una de estas por su naturaleza y condiciones diferentes entre sí, lo que obliga a que se deba contar con una planeación financiera del proyecto u obra, así como con la disponibilidad de los recursos, procedencia y calidad de los mismos.

Identificación del mecanismo de financiación para la rehabilitación, complementación y ampliación. En estas obras, el organismo ejecutor o la asociación de usuarios debe identificar el mecanismo potencial de financiación a través del cual se desarrollará la inversión.

Los posibles mecanismos de financiación son los siguientes: la financiación estatal directa, la cual se da en todos aquellos proyectos estratégicos para el sector público que están alineados con los planes de desarrollo. Los instrumentos por utilizar en este caso son la Ley 41 de 1993, con sus acuerdos, resoluciones y decretos reglamentarios donde se establecen los procedimientos, y la Ley 80 de 1993, con sus decretos reglamentarios orientados a regular la contratación pública.

Otro mecanismo contemplado para la ejecución de estas inversiones es la financiación estatal de programas o convocatorias, en la cual las entidades, a nivel nacional y territorial, están en la capacidad de abrir programas o convocatorias con características especiales que sirven de apoyo e incentivo para que los distritos o asociaciones de usuarios accedan a recursos del Estado a través de la cofinanciación. Los programas establecen los parámetros específicos como el monto máximo de cofinanciación, la contrapartida mínima de los beneficiarios, los términos de referencia, los tipos de obra por financiar, la cobertura, los requisitos, entre otros.

Por último, está la financiación a través de las asociaciones público-privadas que tienen como objetivo la vinculación del

capital privado para el desarrollo del proyecto. La normativa vigente, la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, establece los requisitos, conceptos, lineamientos y procedimientos para que el proyecto pueda ser potencialmente desarrollado bajo el mecanismo de las APP.

Hay que tener en cuenta que el mecanismo de las APP para el financiamiento del proyecto y su AOMMI están a cargo del organismo ejecutor, y que la recuperación de inversiones debe estar sujeta a los estudios y el análisis financiero del proyecto que se realicen en la preinversión.

Estructuración de los aportes del proyecto. Una vez identificado el posible mecanismo de financiamiento para la inversión que se desea realizar, se debe determinar la estructura de los aportes de los posibles beneficiarios o los actuales usuarios, del sector público y del privado para obtener el cierre financiero.

Teniendo en cuenta los costos de inversión y operación del proyecto, se debe hacer un estimado de ingresos acorde con el servicio prestado y, con base en los resultados de las necesidades de capital, se deben diseñar y estudiar diversas estructuras que permitan evaluar la mejor opción para financiar los recursos y los costos necesarios y llevar a cabo todas las actividades propuestas por el alcance del proyecto, considerando las capacidades de los actores involucrados y también la rentabilidad del proyecto, conforme al plan agropecuario propuesto.

Para conocer las disponibilidades y capacidades de pago de los actores, una vez identificados en el proyecto, se debe hacer un análisis por medio de un estudio económico a fin de demostrar si estos pueden hacerse cargo de la obligación adquirida. Este análisis puede ser efectuado por entidades bancarias con experiencia en análisis crediticios para conocer la solvencia de los actores.

En caso de que se haya seleccionado como mecanismo de financiación a las asociaciones público-privadas, se debe realizar un análisis de viabilidad, el cual conlleva dos pasos: la revisión de antecedentes y un análisis de elegibilidad del proyecto APP (se recomienda consultar la *Guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos de APP* , del Departamento Nacional de Planeación).

Fuentes de financiación. Una vez consolidada la estructura de los recursos del proyecto, se conocerá quiénes y cuánto deben aportar los actores del mismo. Necesariamente, para un proyecto de estas características, se requiere de los dos sectores: el privado y el público; sin embargo, hay que aclarar que el privado puede estar concebido por la asociación de usuarios, o por cada beneficiario, o por el sector privado como organismo ejecutor. Asimismo, existen varias entidades públicas que desempeñan papeles importantes en la concepción de los proes En esta instancia, se debe haber identificado al actor y el monto de su contribución en el proyecto.

Las principales fuentes de financiación son los aportes de capital o las contribuciones por deuda. Cada actor debe mencionar cuál ha elegido, las condiciones de esta, y presentar la aprobación o certificación de disponibilidad, si es el caso.

Según sea el mecanismo de financiación adoptado, los recursos necesarios deberán ser financiados por los posibles beneficiarios, por una entidad privada o por una entidad pública.

32.5 Instrumentos

Presupuestos finales. Estructura de actividades valoradas y cuantificadas de acuerdo con los costos estimados del proyecto. Los presupuestos son la guía por seguir de los ejecutores de este. Si un proyecto fue formulado y viabilizado, significa que los costos e inversiones están valorados y cuantificados por estimativos reales de la planeación de las actividades necesarias para poner en operación el proyecto.

Esta guía permite a los ejecutores llevar un control, monitoreo y seguimiento de la ejecución de los recursos y tomar decisiones acertadas para obtener el éxito deseado.

Cronograma de actividades. Estimativo de tiempo en el horizonte, detalla al máximo cada actividad con el fin de identificar la línea crítica de la ejecución del proyecto. Estas actividades, a su vez, deben cuantificarse en términos de periodos valorables y medibles para que los actores involucrados puedan también tener el control y hacer el monitoreo y seguimiento de las inversiones realizadas para ejecutar las actividades planeadas.

Flujo de fondos. Es la unión de los anteriores instrumentos, en el cual se unen el costo de las inversiones y el cronograma que se requiere para la operación del proyecto. Con una visión más amplia de las inversiones y de los costos reales, el organismo ejecutor y los interesados pueden, de manera transparente, conocer de primera mano cómo será la ejecución de los recursos que se van a administrar para el proyecto.

33. Gestión del capital de trabajo

33.1 Normativa

Cuadro 53. Normativa para la gestión del capital de trabajo

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 16 de 1990	Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y se dictan otras disposiciones.	En el capítulo I, artículo 1, se crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario para la formulación de la política de crédito del sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros. Artículo 2. Trata el crédito de fomento agropecuario y menciona los criterios para su programación. Capítulo II, artículo 7. Se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.
Finagro (2015)	Manual de servicios Finagro.	Capítulo I. Crédito agropecuario y rural. Capítulo II. Programas especiales de fomento y desarrollo agropecuario. Capítulo III. Fondo agropecuario de garantías (FAG). Capítulo IV. Incentivo a la capitalización rural (ICR). Capítulo V. Líneas especiales de crédito: línea especial de crédito con tasa subsidiada para financiar las actividades de mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario y la consolidación de la seguridad alimentaria.



33.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Los lineamientos y criterios de carácter económico y financiero, en la etapa de inversión, están relacionados con la sostenibilidad a la que se refiere el documento sobre LCI (Massiris, 2014).

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica en el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras.

Lineamientos específicos

En la etapa de inversión, se continúa con las acciones iniciadas en la etapa de preinversión que permiten a los productores acceder a los recursos financieros requeridos para la ejecución de obras de adecuación predial y la consecución del capital de trabajo que se necesita en las actividades agropecuarias.

Objetivos

Facilitar a los productores/usuarios de los proyectos y distritos de ADT el acceso a los recursos financieros para la ejecución de las obras de adecuación predial y la consecución del capital de trabajo que se requiere en la explotación agropecuaria del predio, con el fin de contribuir a la obtención de una mayor productividad y al aumento de los ingresos.

Criterios

En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos y distritos de ADT, se deben identificar, cuantificar y gestionar los recursos financieros requeridos para las inversiones en obras de adecuación predial y en capital de trabajo para las actividades agropecuarias de los distritos de adecuación de tierras.

Cuadro 54. Resumen de LCI

Lineamientos específicos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación), continúan las acciones iniciadas en la etapa de preinversión que permiten a los productores acceder a los recursos financieros requeridos para la ejecución de obras de adecuación predial y la consecución del capital de trabajo necesario para las actividades agropecuarias.	En la etapa de inversión (construcción, rehabilitación, ampliación y complementación) de los proyectos DAT, se deben gestionar los recursos financieros requeridos para las inversiones en obras de adecuación predial y se deben identificar, cuantificar y gestionar los recursos financieros del capital de trabajo que se necesita para las actividades agropecuarias de los distritos de adecuación de tierras.	Estudios y diseños, planes de desarrollo, planes de inversión y gestiones con entidades crediticias para facilitar el acceso a los recursos de inversión predial y capital de trabajo.



33.3 Descripción del parámetro u orientación

En la etapa de inversión, si aún no se ha hecho, se deben identificar las fuentes de financiación y estimar los recursos financieros requeridos para la consecución del capital de trabajo necesario en las actividades agropecuarias de los proyectos o distritos de adecuación de tierras.

Igualmente, hay que continuar con las gestiones iniciadas en la etapa de preinversión, subetapa de diseño, encaminadas al acceso de los usuarios/productores a los recursos financieros requeridos para las inversiones en obras de adecuación predial y consecución del capital de trabajo necesario en las actividades agropecuarias de los DAT. De acuerdo con los parámetros mencionados, la gestión para la asignación de estos recursos comprende lo siguiente:

Acompañamiento, mediante el desarrollo de las actividades previstas en las agendas de servicios complementarios, al organismo ejecutor o administrador y a los usuarios/productores a fin de ayudarles con la identificación y proyección de los requerimientos de capital de trabajo para la actividad agropecuaria por desarrollarse en los proyectos o distritos de ADT.

Lo anterior requiere la creación de mesas de trabajo con el organismo ejecutor, el organismo administrador y los usuarios/productores para proyectar la necesidad de recursos de capital de trabajo a partir de los planes agropecuarios, en los estudios de factibilidad, y los planes de negocios previstos para el proyecto, pero también los que se requieren para la adecuación predial, a partir de los planes agropecuarios, los planes de ingeniería y los diseños definitivos contenidos en los estudios de factibilidad del proyecto.

Luego, hay que hacer el acompañamiento, mediante el desarrollo de las actividades también previstas en las agendas de servicios complementarios, al organismo ejecutor o administrador y a los productores para continuar con las gestiones iniciadas en la etapa de preinversión, subetapa de diseño, que les permiten acceder a los recursos de crédito para capital de trabajo y adecuación predial de las explotaciones agropecuarias de los proyectos o distritos de ADT.

Asimismo, hay que adelantar reuniones con el MADR, Finagro, los bancos, el organismo ejecutor o administrador y los productores a fin de promover la asignación de recursos financieros y facilitar el acceso al crédito agropecuario para los proyectos o distritos de ADT; y, finalmente, gestionar y realizar brigadas de crédito con los bancos y los usuarios/productores, apoyados por el organismo administrador, para iniciar los trámites respectivos.

33.4 Aplicabilidad

El organismo ejecutor, en esta etapa, debe haber identificado y cuantificado el capital de trabajo de los beneficiarios a fin de poner en marcha los sistemas productivos que se hayan

definido para el DAT. Teniendo en cuenta los cronogramas de ejecución de la obra, el organismo ejecutor debe planificar la gestión que permita a los beneficiarios contar con el capital de trabajo de manera oportuna, es decir, cuando el proyecto entre en operación, pues la principal fuente de recuperación de inversiones e ingresos del proyecto son las actividades productivas. El organismo ejecutor debe gestionar créditos especiales con entidades multilaterales, las bancas de inversión, los fondos de pensiones o cualquier entidad que esté dispuesta a financiar este tipo de proyectos.

33.5 Instrumentos

Estudios de diseño definitivo, plan agropecuario y plan de inversión. Para efectos de la proyección del capital de trabajo y los requerimientos para la adecuación predial, se deben consultar los estudios y diseños definitivos, los planes agropecuarios de los distritos de ADT, los planes de inversión y los costos del proyecto, así como los planes de negocios formulados.

Gestiones financieras. Se debe recopilar la información sobre la oferta financiera para las actividades agropecuarias contenidas en el manual de servicios del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y los bancos. Asimismo, hay que adelantar gestiones con Finagro y con entidades crediticias a fin de facilitar el acceso a los recursos de inversión predial y capital de trabajo.



34. Oportunidad y seguridad de recursos

34.1 Normativa

A continuación, se señala la normativa aplicable a las actividades.

Cuadro 55. Normativa aplicable a las actividades

Normativa		
Norma	Objeto de la norma	Relación con la temática
Ley 41 de 1993	Por la cual se organiza el subsector de ADT y se establecen sus funciones.	El capítulo V establece los organismos de financiación de la ADT, teniendo en cuenta que se busca que las fuentes de financiamiento garanticen en su totalidad la ejecución de la inversión. El capítulo VII dictamina las normas de la recuperación de las inversiones del proyecto que, para efectos de la etapa de inversión, en las actividades previas, requiere tener claramente definida la liquidación de las mismas, como lo formula la ley y como haya sido determinada la aprobación por los usuarios.
Decreto 1881 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 41 de 1993.	Artículo 17. Acta final de compromiso. Establece el contenido, el objeto, los sujetos, el compromiso financiero y las garantías reales para las actividades previas a la construcción. El artículo 29 dice que el organismo ejecutor determinará los plazos, la forma de pago, la financiación y demás condiciones dentro de las cuales cada obligado pagará la cuota que le corresponda. Se busca que, en las actividades previas, se pueda tener una aprobación en los compromisos de las actas que permita llegar al punto de equilibrio de inversión y AOMMI. El artículo 34, numeral g, establece que el director de la entidad ejecutora de la política pública tendrá la atribución sobre el Fonat de autorizar recursos para los proyectos priorizados de ADT. La certificación de desembolsos es una herramienta clave para la disponibilidad de recursos.
Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y otras disposiciones.	El artículo 24 de la ley menciona la constitución de los patrimonios autónomos para el manejo de los recursos del proyecto. La disponibilidad, oportunidad y seguridad de los recursos, como lineamiento y parámetro de la etapa de inversión, representa un vehículo determinante para el proceso de administración de recursos. La ley también determina el procedimiento para la autorización de las vigencias futuras, en el marco de las APP, como posible mecanismo de financiamiento.
Acuerdo 191/2009 o el que lo reemplace.	Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de ADT ejecutadas por el Incoder.	Este acuerdo define lo concerniente a la recuperación de las inversiones de los DAT, además, en las actividades previas a la ejecución, se debe establecer la disponibilidad de los recursos y garantizar los compromisos de los beneficiarios para la recuperación de las inversiones, como lo establece el artículo quinto: obligación por pagar.

34.2 Lineamientos, criterios e instrumentos

Los lineamientos y criterios de carácter económico y financiero, en la etapa de inversión, están relacionados con la sostenibilidad a que se refiere el documento sobre LCI de la UPRA (2014).

Lineamiento general

Se garantiza la sostenibilidad social, ambiental, técnica y económica en el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras.

Lineamientos específicos

Garantizar la oportunidad y seguridad de los recursos de financiación, de acuerdo con la planeación respectiva del proyecto, por parte de los actores públicos y privados vinculados al proceso, a fin de promover la transparencia y efectividad.

Objetivos

Contar con la oportuna disponibilidad de los recursos para su ejecución, hacer un manejo eficiente y eficaz de estos para garantizar la realización del proyecto en su totalidad, mitigar los riesgos de lavado de activos de los aportantes privados en los distritos de riego y asegurar los recursos que permitirán financiar la obra.

Criterios

La disponibilidad y el origen de los recursos deben estar acreditados con certificaciones expedidas por las autoridades competentes.

Se debe contar con el portafolio de servicios de las entidades administradoras de recursos.

Cuadro 56. Resumen de LCI

Lineamientos, criterios e instrumentos		
Lineamientos específicos	Criterios	Instrumentos
Identificar la oportunidad y seguridad de los recursos de financiación, de acuerdo con la planeación respectiva del proyecto, por parte de los actores públicos y privados vinculados al proceso, a fin de promover la transparencia, disponibilidad y efectividad.	La veracidad de las certificaciones de las fuentes de ingresos de los aportantes de recursos al proyecto debe estar debidamente acreditada por las autoridades encargadas, a fin de tener constancia de que son recursos lícitos.	Certificación de recursos lícitos, según la fuente de financiamiento, y las certificaciones de experiencia en administración de recursos.
	Se debe contar con el portafolio de servicios de las entidades administradoras de recursos.	Plataforma de servicios del administrador de recursos.

34.3 Descripción del parámetro u orientación

El organismo ejecutor debe contar con los instrumentos necesarios para verificar la disponibilidad de los recursos al momento de la ejecución de las inversiones. El pago oportuno de los contratistas y la entrega de los recursos destinados a la consecución de materiales e insumos son esenciales para el cumplimiento del alcance establecido. Este organismo, además, debe contar con las certificaciones de disponibilidad de los recursos.

Estas entidades deben tener experiencia en el manejo de recursos públicos en proyectos de similar naturaleza y contar con herramientas que permitan el fácil acceso al monitoreo, control y seguimiento de los recursos.

34.4 Aplicabilidad

La oportunidad y seguridad de recursos para la ejecución de las obras, en esta etapa, proveen una sostenibilidad acorde con el alcance que estos proyectos requieren. Para su aplicabilidad, se les debe exigir a las entidades que se hayan comprometido con la financiación de los recursos las certificaciones de disponibilidad o las transferencias al organismo ejecutor o a la administradora de recursos, si es el caso, a fin de verificar que correspondan con lo estipulado en la planeación financiera y en los contratos para la ejecución.

Por ejemplo, para un proyecto que se vaya a financiar con el mecanismo de las APP, una vez se encuentre aprobado por la entidad competente, este deberá contar con la disponibilidad de recursos, ya sean recursos públicos, ya sean privados, pero también con los modelos financieros debidamente planificados, de acuerdo con la distribución de las funciones y los riesgos, así se podrá garantizar la ejecución de la totalidad del proyecto y se logrará llevar hasta la AOMMI.

Los mecanismos y las fuentes de financiación para este tipo de proyectos deben estar definidos desde la preinversión y deben contar con la aprobación y el desembolso para que la disponibilidad sea inmediata, una vez inicie la inversión.

34.5 Instrumentos

Certificación de recursos lícitos según fuente de financiamiento. Las fuentes de los recursos que serán utilizados para las inversiones del proyecto deben estar certificadas a fin de determinar que sus diferentes proveniencias corresponden a actividades lícitas, según la legislación vigente.

Certificaciones de experiencia en administración de recursos. El organismo ejecutor o ente administrador debe demostrar la experiencia en el manejo de recursos públicos y desarrollo de proyectos con características similares; adicionalmente, debe cumplir todos los requisitos que se exijan en los pliegos de condiciones de las licitaciones.

Los proyectos que se vayan a ejecutar bajo el mecanismo de las APP deben hacerse bajo la figura de patrimonios autónomos, los cuales son administrados por fiduciarias, lo que permite una trasparencia en el manejo de los recursos por parte del organismo ejecutor, además de la disponibilidad de información inmediata para actores, patrocinadores o interesados con respecto al manejo de los recursos de manera verídica y concreta.

Plataforma de servicios del administrador de recursos. Es el portal a través del cual la entidad encargada de adminis-

trar o manejar los dineros ofrece los servicios que se requieren para la libre ejecución de los recursos del proyecto. Son todas aquellas herramientas (internet, líneas telefónicas, oficinas y puntos de atención) con las que cuenta la entidad para brindar un eficiente servicio financiero.

La plataforma de servicios en la que se hará la verificación de saldos, pagos a terceros, transferencias bancarias y consultas en general debe ser probada para los sistemas de seguimiento, control y evaluación de la ejecución de los recursos. Esa plataforma puede ser la de la administradora de recursos o la del banco donde se van a manejar los recursos del proyecto.



Bibliografía

- Banco Mundial. (2015). «What are Public Private Partnerships?». En *Public-Private-Partnership in Infrastructure Resource Center*. Recuperado de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>.
- Decreto 1076 de 2015. «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible». Diario Oficial 49.253, del 26 de mayo de 2015.
- Decreto 1953 de 2014. «Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política». Diario Oficial 49.297, del 7 de octubre de 2014.
- Decreto 1985 de 2013. «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias». Diario Oficial 48.911, del 12 de septiembre de 2013.
- Disponibilidad. (n. d.). *Gran Diccionario de la Lengua Española* (ed. 2016). Recuperado de <https://es.thefreedictionary.com/disponibilidad>.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá: IGAC.
- Ley 41 de 1993. «Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones». Diario Oficial 40.731, del 25 de enero de 1993.
- Ley 84 de 1873. «Código Civil de los Estados Unidos de Colombia». Diario Oficial 2867, del 31 de mayo de 1873.
- Ley 99 de 1993. «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 41.146, del 22 de diciembre de 1993.
- Ley 811 de 2003. «Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las sociedades agrarias de transformación (SAT) y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 45.236, del 2 de julio de 2003.
- Ley 1508 de 2012. «Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras dis-

posiciones». Diario Oficial 48.308, del 10 de enero de 2012.

- Ley 1523 de 2012. «Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 48.411, del 24 de abril de 2012.
- Ley 1753 de 2015. «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país"». Diario Oficial 49.538, del 9 de junio de 2015.
- Massiris, Á. (2014). *Marco conceptual y metodológico para la revisión y ajuste de lineamientos y criterios UPRA*. Documento interno.
- —. (2015). Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua). Bogotá: UPRA.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). (2010). *Cadenas productivas agropecuarias, pesqueras y forestales*. Bogotá: MADR.
- Ministerio del Interior y Justicia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM, Misión Colombia). (2014). *Fortalecimiento organizativo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: historia, actualidad, conceptos y herramientas prácticas*. Bogotá: DNP. Recuperado de <http://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/334/COL-OIM%200461.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2003). *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. FAO Estudios sobre tenencia de la Tierra. Roma: FAO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *El campesinado, reconocimiento para construir país*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia. Bogotá: PNUD.
- —. (2012). Afrocolombianos, sus territorios y condiciones. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano. Colombia 2011. Bogotá: PNUD.
- Project Management Institute (PMI). (2012). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos*. Newtown Square, PA: PMI.
- Sistemas de información. (2017). *Gerencie.com*. Recuperado de <http://www.gerencie.com/sistemas-de-informacion.html>.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014). *Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Bogotá: UPRA.

- —. (2015a). *Lineamientos y criterios técnicos para la inversión en los proyectos de ADT de la UPRA*. Documento interno.
- —. (2015b). Plan de acción 2015 V1. Documento inédito. Recuperado de <http://www.upra.gov.co/documents/10184/35336/3_Plan+de+acci%C3%B3n+2015+V1.pdf/cc688d9d-96d0-4dbc-adae-169383ea0cbe>.
- —. (2015c). *Preinversión en proyectos de adecuación de tierras: presentación general*. Bogotá: UPRA.
- —.(s. f.). *Mercado de tierras rurales productivas en Colombia: caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional*. Bogotá: UPRA.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona. Recuperado de <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf>.





Misión:

Orientar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, a través de la planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad y la definición de lineamientos, criterios e instrumentos, que promuevan el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural con enfoque territorial.



GOBIERNO DE COLOMBIA

MINAGRICULTURA

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

upra.gov.co

UPRAColombia

