

**PLAN ESTRATÉGICO PARA
LA ENTREGA, VENTA Y
ADJUDICACIÓN DE LOS
LOTES COMERCIALES, QUE
OPERATIVICE LA
METODOLOGÍA YA
DEFINIDA EN EL
DOCUMENTO ELABORADO
POR EL FONDO –
MACROPROYECTO
GRAMALOTE
REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

**GRAMALOTE,
Norte de
Santander.
Agosto/2020**



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
JUSTIFICACIÓN.....	10
1. PLAN DE REASENTAMIENTO, PROYECTOS PRODUCTIVOS Y LOTES COMERCIALES	12
1.1 Análisis de usos del suelo permitidos en el EOT para lotes comerciales.....	13
1.2 Inventario de lotes	19
1.3 Perfil de Interesados.....	33
1.3.1 Contacto de interesados en lotes comerciales	34
1.3.2 Estrategia metodológica.....	35
1.3.3 Análisis descriptivo	37
1.3.4 Percepción del personal (Fundación Socya) que realizó la encuesta	39
1.3.5 Resultados de la Encuesta	40
2. ESTRATEGIA JURÍDICA PARA LA TRANSFERENCIA DE LOTES COMERCIALES.....	69
2.1 Creación del Fondo Adaptación y su finalidad	69
2.2 Macroproyecto Gramalote.....	71
2.2.1 Plan de Reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote.....	71
2.3 Régimen de contratación del Fondo de Adaptación y su aplicación para las transferencias de lotes comerciales.....	72
2.3.1 Generalidades del régimen de contratación del Fondo de Adaptación	73
2.3.2 Apreciaciones en cuanto a la aplicabilidad del régimen de contratación al propósito buscado con los lotes de uso mixto y/o comercial	75
2.4 El carácter de utilidad pública en la adquisición de los predios dentro del plan de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote y finalidad de los lotes de uso mixto dentro de éste	76
2.5 De la asignación concreta de los lotes a posibles beneficiarios.....	78
2.5.1 De la prohibición de las donaciones o auxilios.....	79
2.5.2 Posibles modalidades o títulos de asignación, o de transferencia de dominio, de los lotes de uso comercial y/o mixto.....	85

2.6	Consideraciones técnicas jurídicas, económicas y sociales para las modalidades de transferencia	88
2.6.1	Modalidad 1: Apoyo a proyectos económicos – transferencia gratuita a personas naturales	88
2.6.2	Modalidad 2: Transferencia derecho de usufructo a personas naturales – apoyo o auxilio.....	90
2.6.3	Modalidad 3: Compensación por pérdida y traslado de actividad productiva y/o renta de inmueble anterior.....	91
2.6.4	Modalidad 4: Donación al Municipio de Gramalote.....	93
2.6.5	Modalidad 5: Transferencia gratuita por convenio de colaboración con entidad sin ánimo de lucro	94
2.6.6	Modalidad 6: Venta a través de selección abreviada	95
2.6.7	Modalidad 7: Combinación de modalidades	97
2.6.8	Resumen de ventajas y desventajas desde el ámbito jurídico	98
2.7	Riesgos y consideraciones generales para el desarrollo de proyectos productivos en los lotes comerciales.....	101
2.7.1	Análisis de Probabilidad de Consolidación de Proyectos Productivos por tipo de Modalidad de Transferencia	102
✓	Entrega de lotes comerciales y de usos mixto como parte del proyecto productivo	104
✓	Venta mediante selección abreviada	105
✓	Donación o transferencia al Municipio de Gramalote.....	107
✓	Calificación y probabilidad de éxito de las tres modalidades priorizadas.....	108
2.8	Revisión modalidades de transferencia de lotes comerciales propuestas a través de comodato.....	111
2.8.1	Cesión gratuita al Municipio de Gramalote y posterior entrega a beneficiarios en comodato o arrendamiento.....	111
2.8.2	Entrega en comodato por el Fondo Adaptación a beneficiarios y transferencia condicionada.....	120
3.	CRITERIOS DE EVALUACIÓN PARA LA SELECCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LOS INTERESADOS EN ADQUIRIR O ACCEDER A LOS LOTES COMERCIALES	123
3.1	Criterios habilitantes y calificables o de priorización para los interesados en lotes comerciales mediante la modalidad de transferencia como aporte al proyecto productivo	125
3.1.1	Criterios habilitantes	126

3.1.2 Designación de lotes en caso de dos o más interesados en el mismo lote	130
3.1.3 Estrategia de Divulgación y Asignación de lotes comerciales	130
✓ Llegada de las personas interesadas en Lotes Comerciales:	134
✓ Intervención de las entidades participantes:	135
✓ Indicaciones para el desarrollo de la feria:	135
✓ Socialización de formatos	136
✓ Visita y reconocimiento físico de lotes en terreno.....	136
✓ Finalización y cierre del evento.....	138
✓ Recursos humanos y logísticos para la actividad:.....	138
3.1.4 Pasos a seguir y línea de tiempo	139
3.1.5 Consideraciones para el tramite de licencia de construcción ó acto de reconocimiento.....	142
3.2 Criterios o condiciones habilitantes para los interesados en lotes comerciales mediante la modalidad de venta por selección abreviada	146
3.2.1 Etapas generales y especificaciones de la propuesta de oferentes	147
3.2.2 Mecanismos de enajenación de bienes del Estado	148
3.2.3 Nuevo Manual de Contratación del Fondo Adaptación versión 1.0	148
3.2.4 Procedimientos del Manual de Contratación de Fondo Adaptación referentes a la selección abreviada	149
3.2.5 Selección Abreviada a través de Acuerdos Marco de Precios suscritos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	150
3.2.6 Criterios para seleccionar la oferta más favorable.....	153
3.2.7 Pasos específicos a seguir y línea de tiempo	156
3.3 Condiciones para la modalidad de transferencia de dominio al Municipio de Gramalote	158
3.3.1 Pasos a seguir y línea de tiempo	159
3.4 Orden para la aplicación de las modalidades de transferencia.....	159
3.5 Conclusiones y recomendaciones.....	160
NOTA:	169

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Clases de establecimientos comerciales (EOT, municipio de Gramalote)	14
Tabla 2. Características uso industrial (EOT, municipio de Gramalote)	15
Tabla 3. Inventario de Lotes	20
Tabla 4. Relación de interesados en lotes comerciales (proceso AECOM)	37
Tabla 5. Relación del total de interesados en lotes comerciales	38
Tabla 6. Negocios actuales vs ideas de negocios (40 encuestados)	43
Tabla 7. Sectores económicos de las actividades perfiladas por los encuestados interesados en lotes comerciales	45
Tabla 8. Población que debería tener mayor posibilidad de acceso a los lotes	63
Tabla 9. Contacto de otros interesados en lotes	64
Tabla 10. Observaciones	65
Tabla 11. Ventajas y desventajas desde el ámbito jurídico	98
Tabla 12. Calificación de criterios según modalidad de transferencia	108
Tabla 13. Criterios habilitantes emprendimientos individuales en lotes comerciales	126
Tabla 14. Criterios habilitantes emprendimientos asociativos viviendas y lotes	127
Tabla 15. Matriz de selección para beneficiarios de transferencia de lotes comerciales - criterios de priorización	129
Tabla 16. Registro de interesados visita lotes comerciales	135
Tabla 17. Recursos humanos y logísticos para la actividad	139
Tabla 18. Lista de chequeo documental para expedición de licencia de construcción (Básicos y Legales)	145
Tabla 19. Lista de chequeo documental para expedición de licencia de construcción (Apoyo Técnico)	146
Tabla 20. Disposiciones de la Selección Abreviada	149
Tabla 21. modalidad de contratación por selección abreviada y los responsables al interior del Fondo Adaptación	151
Tabla 22. Requisitos mínimos habilitantes	153
Tabla 23. Modalidad de contratación por Selección Abreviada y los responsables al interior del Fondo Adaptación	154
Tabla 24: Matriz de verificación ideas de negocio (para proyectos productivos en general y aquellos que soliciten un lote comercial)	162

LISTA DE ILUSTRACIÓN

Ilustración 1. Recorte-Plano 8 EOT, Manzana 84.....	16
Ilustración 2. Documento Excel Usos Mixtos, entregado por FA. Recorte Manzana 84	17
Ilustración 3. Plano U05 Áreas de Actividad. Cartografía Oficial EOT	18
Ilustración 4 Fuente: Plano 8, Áreas de actividad -EOT/ Zonas de atención para visualización de lotes comerciales (Socya).....	137
Ilustración 5. Línea de tiempo transferencia de lotes comerciales bajo la modalidad de aporte al proyecto productivo (Tiempo: 12 meses)	140
Ilustración 6. Línea de tiempo de transferencia de lotes comerciales bajo la modalidad de venta por selección abreviada. (Tiempo: 11 meses).....	157
Ilustración 7. Línea de tiempo de transferencia de lotes comerciales bajo la modalidad de entrega al Municipio de Gramalote. (Tiempo: 4 meses)	159

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Lugar de residencia de los interesados en lotes	40
Figura 2. Ocupaciones de los interesados	41
Figura 3. Tenencia y lugar de ubicación de los negocios actuales.....	42
Figura 4. Área necesaria para implementar el emprendimiento	47
Figura 5. Personas que cuentan con los recursos para construir un local comercial	49
Figura 6. Tiempo que se tomaría para iniciar la construcción del local después de recibir el lote comercial	50
Figura 7. Tiempo que le tomaría la construcción del local comercial	51
Figura 8. Cantidad de empleos que piensa generar con su emprendimiento ..	52
Figura 9. Tipo de financiación para desarrollar el proyecto	53
Figura 10. Construir según las normas del EOT	54
Figura 11. Personas con planes de negocio formulados o con avances.....	55
Figura 12. Tipo de idea de negocio (individual o asociativa).....	55
Figura 13. Personas con necesidad de capacitación para crear su emprendimiento.....	57
Figura 14. Personas con necesidad de asistencia técnica, comercial o financiera para desarrollar su emprendimiento	58
Figura 15. Tipo de capacitación requerida por los interesados en lotes	59
Figura 16. Personas que comprarían un lote, si este se transfiriera mediante venta	60
Figura 17. Cantidad de recursos que invertirían para comprar un lote comercial	60
Figura 18. Opciones preferidas para realizar la oferta de lotes comerciales ...	61
Figura 19. Modalidades de asignación vs. probabilidad consolidación proyectos.	103
Figura 20. Gráfico de probabilidad de éxito	110

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al desarrollo del Plan Estratégico para aquellas ideas de negocio y/o proyectos productivos que requieran la asignación de lotes comerciales ubicados en el casco urbano del municipio de Gramalote en el marco del contrato No. FA-CD-I-S-340-2019 de Reactivación Económica.

El plan estratégico es un documento que recoge las acciones del Operador para abordar la asignación de lotes comerciales de acuerdo con los objetivos del Plan de Reasentamiento, el objeto del contrato de la Reactivación Económica y la información primaria y secundaria relacionada a estos espacios comerciales ubicados en el nuevo casco urbano del municipio de Gramalote; y que han servido de insumo para el análisis y construcción de documentos como el **"Inventario y análisis de perfiles de Interesados en Lotes Comerciales"**, el **"Análisis y propuesta de modalidades para la transferencia de lotes comerciales"** y el documento **"Estrategia para la divulgación y asignación de lotes comerciales"**, en el sentido de que soportan mediante su contenido las recomendaciones desde el nivel técnico, económico, social y jurídico para la selección de determinadas alternativas de transferencia de lotes comerciales.

En la primera parte del documento, se realiza un recorrido por el Plan de Reasentamiento y el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote, con el fin de realizar un análisis de usos de suelos aplicable para estos espacios, presentar el inventario de lotes con los que se cuenta para la transferencia, ya sea mediante: apoyo a proyectos económicos – transferencia gratuita a personas naturales, transferencia derecho de usufructo a personas naturales – apoyo o auxilio, compensación por pérdida y traslado de actividad productiva y/o renta de inmueble anterior, donación al Municipio de Gramalote, transferencia gratuita por convenio de colaboración con entidad sin ánimo de lucro, venta a través de selección abreviada y/o la combinación de algunas modalidades y los perfiles de los interesados en estos espacios y que hasta el momento han manifestado a través de la aplicación de una encuesta por el operador, su interés en desarrollar proyectos en los mismos.

En la segunda parte de este Plan, se presenta la Estrategia Jurídica para la transferencia de lotes comerciales, teniendo en cuenta que son bienes públicos, específicamente bienes fiscales afectos al cumplimiento del objeto misional del Fondo Adaptación, que serán transferidos a particulares como aporte a sus

Proyectos Productivos. Es de especial cuidado exponer claramente el ámbito jurídico bajo el cual se puedan realizar dichas transferencias para fines de la reactivación económica, teniendo en cuenta las razones de utilidad pública con las que fueron adquiridos estos predios, las competencias del Fondo Adaptación para la adquisición de los mismos y la normatividad aplicable en estos casos. Por último, en la tercera parte de este Plan, se presentan los Criterios de Evaluación para la selección de las propuestas de los interesados en adquirir o acceder a los lotes comerciales, en las modalidades cuyo análisis arrojó mayor aporte a la Reactivación Económica. Estas son: modalidad de transferencia como aporte al proyecto productivo, modalidad de venta por selección abreviada y modalidad de transferencia de dominio al Municipio de Gramalote.

JUSTIFICACIÓN

El Plan Estratégico para las Ideas de Negocio y Proyectos Productivos que requieran la asignación de lotes comerciales ubicados en el casco urbano de Gramalote, se encuentra compuesto por 3 capítulos cuyo contenido tiene como fin, ser un derrotero para la transferencia de éstos y siendo necesarios para definir algunas acciones encaminadas al logro y montaje exitoso de proyectos productivos en dichos espacios.

El primer capítulo denominado “PLAN DE REASENTAMIENTO, PROYECTOS PRODUCTIVOS Y LOTES COMERCIALES” presenta un breve análisis de usos del suelo permitidos en el EOT para lotes comerciales, el inventario de lotes y los perfiles de los interesados en lotes comerciales identificados en lo que va corrido del contrato. Este capítulo es importante debido a que nos da un esbozo de la normatividad urbanística de los lotes comerciales ubicados en el casco urbano y, además, presenta los datos relacionados a los perfiles de actividades comerciales de las personas que han manifestado su intención de acceder a uno de estos espacios.

En el capítulo dos se presenta la “ESTRATEGIA JURÍDICA PARA LA TRANSFERENCIA DE LOTES COMERCIALES”, en este, se hace un recorrido por la finalidad de la creación del Fondo Adaptación, el Macroproyecto Gramalote, el Plan de Reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote y especialmente al régimen de contratación del Fondo de Adaptación y su aplicación para las transferencias de lotes comerciales. En este orden de ideas se analizan las generalidades del régimen de contratación del Fondo de Adaptación y las apreciaciones que surgen en cuanto a la aplicabilidad del régimen de contratación al propósito buscado con los lotes de uso mixto y/o comercial, su carácter de utilidad pública en la adquisición de los predios dentro del plan de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote y finalidad de los lotes de uso mixto dentro de éste. Finalmente, se presentan las posibles modalidades o títulos de asignación, o de transferencia de dominio, de los lotes de uso comercial y/o mixto y unas consideraciones técnicas jurídicas, económicas y sociales para las modalidades de transferencia. Se aborda, además, un análisis de probabilidad de consolidación de Proyectos Productivos por tipo de Modalidad de Transferencia y se especifican detalles de las tres modalidades que priorizadas aporten a este objetivo.

Durante el tercer capítulo denominado “CRITERIOS DE EVALUACIÓN PARA LA SELECCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LOS INTERESADOS EN ADQUIRIR O

ACCEDER A LOS LOTES COMERCIALES” se desglosan tanto los “Criterios habilitantes” como los de “Priorización” y “Calificables” para los interesados en lotes comerciales mediante la modalidad de transferencia como aporte al proyecto productivo, venta por selección abreviada y donación al municipio de Gramalote, y se realiza un esbozo sobre la designación de lotes en caso de existir dos o más interesados en el mismo. Se presenta la Estrategia de Divulgación y Asignación de lotes comerciales, a través de una Feria Inmobiliaria, cada uno con sus pasos a seguir, línea de tiempo y conclusiones y recomendaciones.

Este Plan, también será insumo para las acciones encaminadas al acompañamiento a los proyectos productivos que requieran de estos lotes para su implementación en sus distintas fases, dado que se identifican algunas necesidades y condiciones generales y particulares que deben ser abordados a lo largo del proceso, para apuntar al establecimiento de proyectos productivos y a los demás fines generales del Plan de Reasentamiento del nuevo casco urbano del Municipio de Gramalote.

1. PLAN DE REASENTAMIENTO, PROYECTOS PRODUCTIVOS Y LOTES COMERCIALES

El Desarrollo Económico con Enfoque Regional, Integral y Sostenible es uno de los Componentes del Plan de Reasentamiento de la Población Habitante del Casco Urbano de Gramalote que, desde marzo de 2015, planteó los programas de *Desarrollo de capacidades, Rehabilitación y Reactivación económicas* para este Municipio.

Fundación Socya como operador del contrato No. FA-CD-I-S-340-2019, diseña las estrategias para el cumplimiento de las medidas que componen el programa de Rehabilitación económica (7.3.2), contempladas en el Plan de Reasentamiento en los numerales:

- 7.3.2.4. Apoyo a emprendimientos y microempresas que operarán en el nuevo casco urbano para contribuir a la reactivación económica del municipio.
- 7.3.2.5. Acceso a la infraestructura económica en el nuevo casco urbano.

La primera de estas medidas busca “brindar asistencia técnica y apoyo financiero para el desarrollo de emprendimientos, de carácter innovador e incluyente, que beneficien a la población que se va a trasladar al nuevo casco urbano, mediante la formulación y puesta en marcha de planes de negocios”. Señalando que la Población objetivo de esta medida son las “Familias vinculadas al reasentamiento colectivo”. “La implementación de esta medida, en una primera instancia, comprende:

- Convocatoria para que se postulen ideas de negocios
- Asistencia técnica para la formulación de planes de negocio de las ideas de negocio seleccionadas de acuerdo con la demanda de bienes y servicios que sean proyectados en el nuevo casco urbano.

En una segunda instancia, aquellos planes de negocio que resulten viabilizados recibirán apoyo para su implementación, lo cual podrá incluir:

- ✓ Asesoría en materia organizacional
- ✓ Asesoría comercial
- ✓ Capital semilla
- ✓ Apoyo a la dotación de infraestructura productiva”.

Por su parte, la segunda medida, busca “**establecer las reglas de asignación y/o venta de la infraestructura comercial o lotes para uso comercial que se desarrollen en el nuevo casco urbano**”, el consultor ajustó y complementó los criterios de evaluación para la selección objetiva de las propuestas de los interesados en adquirir o acceder a los lotes comerciales, de acuerdo con el régimen de contratación vigente del Fondo Adaptación.

1.1 Análisis de usos del suelo permitidos en el EOT para lotes comerciales

Para este análisis se toma como punto de referencia la revisión del EOT del Municipio de Gramalote, que fue aprobada mediante el acuerdo municipal N° 004 del 13 de marzo de 2018 y ..."por el cual se adopta la Revisión Ordinaria del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote, Norte de Santander, adoptado mediante Acuerdo Municipal No. 008 del 14 de junio de 2002, "por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial para el municipio de Gramalote", modificado mediante revisión Excepcional "por razón de grave calamidad pública" adoptada mediante Acuerdo No.15 del 10 de octubre de 2014", en concordancia con Ley 388 de 1997.

El EOT en su Artículo 120, considera unos ELEMENTOS DE LA NORMA URBANISTICA, a partir de los cuales se define la utilización del suelo urbano, estos son:

- Áreas de actividad: destinación asignada al suelo de conformidad con las actividades que se pueden desarrollar.
- Volumetría: Constituye las condiciones de edificabilidad en relación con los índices de ocupación, construcción, densidad, normas de altura, aislamientos y lineamientos para el diseño de los elementos arquitectónicos relacionados con el espacio.

En el caso de las mencionadas Áreas de Actividad, en el SUBCAPITULO 2 sobre "Normas Urbanísticas aplicables al Suelo Urbano" se clasifican los usos del suelo permitidos para cada una de ellas. Que según el Artículo 126 son:

1. Área de actividad residencial: En el artículo 127 se le asignan los siguientes Usos:
 - a. Usos principales: vivienda
 - b. Usos compatibles: comercial Clase C
 - c. Usos prohibidos: los usos no contemplados quedan expresamente prohibidos.
2. Área de actividad mixta: En el artículo 128 se le asignan los siguientes Usos:
 - a. Usos principales: Vivienda
 - b. Usos compatibles: Los usos comerciales en todas sus clases A, B y C
 - c. Usos prohibidos: Los usos no contemplados quedan expresamente prohibidos.

En este mismo artículo, el Parágrafo 1 describe el Uso Comercial: ... “constituido por todas aquellas edificaciones destinadas a la comercialización de un bien o servicio para establecer sus características generales e impactos y definir criterios de manejo”. Se señalan los siguientes Usos relacionados:

- a. Usos principales: Los usos comerciales en todas sus clases A, B y C.
- b. Usos compatibles: Vivienda.
- c. Usos prohibidos: Los usos no contemplados quedan expresamente prohibidos.

Identificando 3 clases de establecimientos comerciales:

Tabla 1. Clases de establecimientos comerciales (EOT, municipio de Gramalote)

CLASE	ESCALA	CONDICIONES
Clase A	Comercio de escala regional	Establecimientos que requieren más de 3 espacios de estacionamientos. Establecimientos que sirven a más de 20 personas. Alto Impacto donde se consume licor y se pone música para el público.
Clase B	Comercio de escala urbana	Establecimientos que requieren menos de 3 espacios de estacionamientos. Establecimientos que sirven a menos de 20 personas y más de 5 personas.
Clase C	Comercio de escala local, barrial o vecinal	Comercio de consumo doméstico básica. Sin restricciones para su ubicación. Es plenamente compatible con el uso residencial.

Fuente: EOT municipio de Gramalote

3. Área de actividad múltiple: En el artículo 129 se le asignan los siguientes Usos:

- a. Usos principales: Se permite desarrollar actividades comerciales de todo tipo A, B y C
- b. Usos compatibles: Industrial
- c. Usos prohibidos: Los usos no contemplados quedan expresamente prohibidos.

En este mismo artículo, el Parágrafo 1 describe el Uso Industrial: Actividades desarrolladas por núcleos familiares de manera independiente y compuesto por pequeñas industrias que estarán ubicadas sobre la Vía Principal (a la entrada y salida del casco municipal), debiendo establecerse en cada caso medidas de mitigación de impactos ambientales, especialmente sobre el recurso hídrico.

- a. Usos principales: Industrial
- b. Usos compatibles: Ninguno
- c. Usos prohibidos: Los usos no contemplados quedan expresamente prohibidos.

Identificando las siguientes características de uso:

Tabla 2. Características uso industrial (EOT, municipio de Gramalote)

USO	CARACTERÍSTICAS	CONDICIONES
INDUSTRIAL: Este uso está constituido por talleres de mecánica, metalurgia, carpinterías, y talleres de esculpido y acabado de piedra y otros similares que poseen un alto impacto ambiental y pueda generar molestia a sus vecinos.	Alto impacto ambiental y urbano y con posibles emisiones de sustancias contaminantes.	Se pueden localizar ÚNICAMENTE sobre la vía principal, a la entrada del casco urbano. <u>Se puede localizar en la manzana señalada en el plano 8 áreas de actividad.</u>

Fuente: EOT municipio de Gramalote

De acuerdo con lo anterior, es menester de este análisis determinar el tipo

de Área de Actividad en el que se encuentran ubicados los lotes comerciales disponibles para el desarrollo del objeto del contrato No. FA-CD-I-S-340-2019, lo que nos remite al documento Excel nombrado "USOS_MIXTOS" entregado por el Fondo Adaptación y el Plano 8, que se menciona en el EOT. Adicionalmente, se debe retomar que por parte de la Administración Municipal se anexa al EOT, el Plano U05_ÁREAS DE ACTIVIDAD. (Entregado tanto por el FA como por la Administración Municipal como parte de la cartografía oficial).

De acuerdo con el Plano 8 "Áreas de actividad" todos los lotes comerciales (señalados en rojo) se encuentran en "Uso Mixto", incluyendo los 12 lotes ubicados en la Manzana 84, como se evidencia en la siguiente imagen.



Ilustración 1. Recorte-Plano 8 EOT, Manzana 84.

Entre tanto, en el documento Excel denominado "USOS_MIXTOS" entregado por el Fondo Adaptación, los 12 lotes mencionados anteriormente, son clasificados en Área de actividad múltiple, con usos Comerciales de todas las clases A, B y C y de uso compatible industrial como se señala en la siguiente imagen.

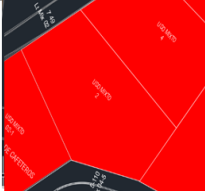
C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
USO MIXTO	AREA (m2)	UBICACIÓN	DESCRIPCION FISICA	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	NORMAS VOLUMETRICAS (Según EOT)	GEOMETRIA	OBSERVACION	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
2	444,0359	mc 84 cerca la plaza de mercado sobre la vía de acceso	lote urbanizado con una pendiente del terreno positiva aproximada entre 0-5%	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	CUADRO ANEXO		Se recomienda tener en cuenta que todos las acomodadas de los servicios públicos (voz y datos, alcantarillado, acueducto y red pluvial) se encuentran sobre el lindero adyacente.	Carretera 6 N 7-49, Lt. M-02	CENTRO	280-322785
4	370,0285	mc 84 cerca la plaza de mercado sobre la vía de acceso	lote urbanizado con una pendiente del terreno negativa aproximada entre 10-15%	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	CUADRO ANEXO		Se recomienda tener en cuenta que todos las acomodadas de los servicios públicos (voz y datos, alcantarillado, acueducto y red pluvial) se encuentran sobre el lindero adyacente.	Carretera 6 N 7-23, Lt. M-03-2	CENTRO	280-322787 280-334568

Ilustración 2. Documento Excel Usos Mixtos, entregado por FA. Recorte Manzana 84

Se pueden identificar discrepancias entre las categorías “Áreas de Actividad” y “Usos”, pues de acuerdo con el EOT, uno de los elementos urbanísticos que determina los Usos Principales y Compatibles de suelos son las Áreas de Actividad.

En ese sentido podría interpretarse que el “Uso Mixto” no es una categoría contemplada en el EOT, como sí lo es el “Área de Actividad Mixta” que permite como “Uso principal” la vivienda y el “Uso comercial” A, B y C como compatible.

En revisión de los Certificados de Libertad y Tradición correspondientes a estos Lotes, se encontró que todos los lotes comerciales se encuentran clasificados como de “Uso Mixto”, lo cual excluye el “Uso Industrial” (para el montaje de talleres de mecánica, metalurgia, carpinterías, y talleres de esculpido y acabado de piedra y otros similares que poseen un alto impacto ambiental y pueda generar molestia a sus vecinos). Sin embargo, se entiende que la clasificación del suelo urbano no se da por tipos de Usos, sino por tipos de “áreas de actividad”, ya sea residencial, mixta, múltiple o institucional.

En cuanto al Plano U05_ÁREAS DE ACTIVIDAD, anexo al EOT (Entregado tanto por el FA como por la Administración Municipal como parte de la cartografía oficial), se demarca un área morada (Área de Actividad Múltiple), según la leyenda, en los 12 lotes que se mencionan

anteriormente y que se encuentran ubicados en la Manzana 84. Como se muestra en la siguiente ilustración:

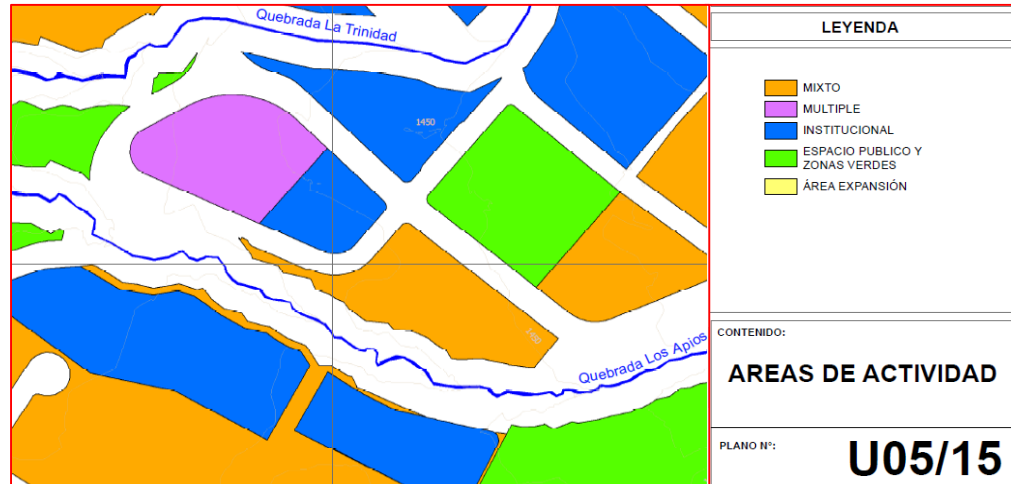


Ilustración 3. Plano U05 Áreas de Actividad. Cartografía Oficial EOT

Existe una diferencia entre las zonas destinadas a cada tipo de área de actividad, dependiendo de la cartografía oficial y la estricta lectura e interpretación del EOT, esto es importante, porque es conocido por el operador, que puede haber propuestas para proyectos de transformación y proyectos anclas que involucren un uso industrial en estos lotes comerciales. Es entonces, primordial tener los fundamentos jurídicos y urbanísticos de áreas de actividad y uso de suelos definidos con claridad, ya que pueden convertirse en criterios para excluir ciertos tipos de actividades dentro del casco urbano. Estas diferencias deben ser estudiadas por parte de la oficina de Planeación del municipio de Gramalote; para lo que se propone una mesa de trabajo con presencia de la interventoría CCI y el operador Fundación Socya en el que se puedan coordinar, definir y orientar las áreas de actividad y los usos correspondientes a estos lotes. De esta mesa de trabajo debe resultar como mínimo un documento oficial de la oficina de planeación en el que se contengan todas las aclaraciones al respecto.

Para el contrato de Reactivación Económica, los lotes comerciales son dinamizadores de la economía en el nuevo casco urbano, por lo que se debe tener claridad acerca de las “Áreas de Actividad” en los que se encuentran clasificados. Siendo determinantes, para el tipo de proyectos productivos o ideas de negocio que se propongan en estos espacios y que

a este punto del desarrollo del contrato limitaría el desarrollo de pequeñas industrias en el casco urbano.

Es necesario resaltar, que de acuerdo con la “*CARTILLA ARQUITECTÓNICA DE USOS MIXTOS¹*”, existen 40 lotes destinados “para darle un mayor uso y actividad a los espacios públicos algunas esquinas y lotes estratégicos se denominan de uso mixto, los cuales pueden ser desarrollados para albergar actividades compatibles con la vivienda pero que necesitan de espacios construidos con características especiales, áreas mayores o combinar distintos usos en una edificación”. En ese orden de ideas, se plantean dos (2) tipos de lote para uso mixto y múltiple:

1. TIPO 1- Lote esquinero en zona residencial: Lotes ubicados en manzanas de vivienda con dos frentes sobre vías y / o calle peatonal. Áreas entre 150 a 300 m², forma irregular.
2. TIPO 2- Lote en área de actividad múltiple: Lotes ubicados en manzana de Plaza de Mercado, áreas superiores a 200 m², se permiten todos los usos, un frente vial.

Por lo anterior, y para efectos del análisis y contenido del presente documento, se entenderá que los lotes ubicados en la manzana 84 (Plaza de Mercado), son de Actividad Múltiple. El operador Fundación Socya resalta la importancia del trabajo en conjunto con la Administración Municipal, pues tanto para temas relacionados a Usos de Suelo, como para temas constructivos en estos lotes, su orientación e interpretación el Esquema de Ordenamiento Territorial es fundamental, para pensar la sostenibilidad de este componente del contrato de Reactivación Económica.

1.2 Inventario de lotes

A continuación, se presenta en la Tabla.3 el inventario de lotes comerciales con el que contamos. En resumen, se cuenta con 40 lotes comerciales disponibles para la transferencia a Proyectos Productivos.

¹ Cartilla arquitectónica de usos mixtos: Guía arquitectónica para el desarrollo de edificaciones en lotes de uso mixto en el casco urbano de gramalote. FONDO ADAPTACIÓN, SANTAMARÍA, Camilo – ARQUITECTURA URBANISMO, 2018.

Tabla 3. Inventario de Lotes

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
1	1	Anexo manzana 5 sobre el eje #13 y eje #14	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Diagonal 9 N° 9-62	SANTA ROSA	260 - 319177
2	2	Manzana 84 cerca a la plaza de mercado sobre la vía de acceso	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Carrera 6 N° 7 - 49, Lt Mix 02	CENTRO	260-322765
3	4	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía de acceso	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Carrera 6 N° 7 - 23, Lt Mix 03-2	CENTRO	260-322767260-334568

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
4	3	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía de acceso	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 7 N° 5 – 99, Lt Mix 03-1	CENTRO	260-322766 260-334563
5	03-1	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía principal	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 7 N° 5 – 77, Lt Mix 03-3	CENTRO	260-334564
6	03-2	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía principal	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 7 N° 5 – 77, Lt Mix 03-3	CENTRO	260-334565

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
7	03-3	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía principal	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 7 N° 5 - 55, Lt Mix 03-4	CENTRO	260-334566
8	03-4	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía principal	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 7 N° 5 - 55, Lt Mix 03-4	CENTRO	260-334567
9	04-1	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía hacia la plaza de mercado	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 8 N° 5 - 98, Lt Mix 04-1	CENTRO	260-334569

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
10	04-2	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía hacia la plaza de mercado	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 8 N° 5 – 84, Lt Mix 04-2	CENTRO	260-334570
11	04-3	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía hacia la plaza de mercado	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 8 N° 5 – 68, Lt Mix 04-3	CENTRO	260-334571
12	04-4	Manzana 84 cerca de la plaza de mercado sobre la vía hacia la plaza de mercado	AREA DE ACTIVIDAD MULTIPLE. Usos principales: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos compatibles: Industrial. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 8 N° 5 – 56, Lt Mix 04-4	CENTRO	260-334572

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
13	5 0513	Anexo manzana 3 sobre la vía principal frente al parque	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Carrera 4 N° 6 - 65	CENTRO	260 - 319128
14	7	Anexo manzana 2 sobre la vía principal y eje 1	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 6 N° 3 - 12	CALLE REAL	260 - 319108
15	8	Anexo manzana 1 sobre la vía principal	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 4 N° 3 - 11 -Lt uso Mixto 08	CALLE REAL	260 - 319083

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
16	10	Anexo manzana 13 sobre el eje #1 y eje #3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 6 N° 7-09	SANTA ROSA	260 - 319283
17	11	Anexo manzana 18 sobre el eje #1 y eje #3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 6 N° 7-06	SAN JOSE	260-322781
18	12	Anexo manzana 21 sobre el eje #2 y eje #3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 5 N° 7-05	SAN JOSE	260-322817

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
19	13	Anexo manzana 22 sobre el eje #7	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	CALLE 8A-85	MONGUI	260-330471
20	14	Anexo manzana 16 sobre el eje #7	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 7 N° 8A-26	SANTA ROSA	260 - 319302
21	15	Anexo manzana 31 sobre el eje principal	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	CARREARA 8 N° 3A-53	NUEVA GRANADA	260-329437

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
22	17	Anexo manzana 39 sobre el eje #10 (vía a la PTAP)	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	DIAGONAL 2A N° 7-71	SANTA ANITA	260-329485
23	18	Anexo manzana 40 sobre el eje #10 (vía a la PTAP)	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	DIAGONAL 2A N° 7-01	SANTA ANITA	
24	21	Anexo manzana 71 sobre el eje #16	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 3 N° 8-20	LA LOMITA	260-329763

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
25	22	Anexo manzana 71 sobre el eje #16	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 3 N° 8-10	LA LOMITA	260-329764
26	23	Anexo manzana 70 sobre el eje #16	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 2B N° 8-05	LA LOMITA	260-329581
27	24	Anexo manzana 69 sobre el eje #16	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 2A N° 9-51	LA LOMITA	260-329622

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
28	25	Anexo manzana 51 sobre el eje #9	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	TRANSVERSAL 4 N° 3-73	UNIDOS	260-329987
29	26	Anexo manzana 51 sobre el eje #9	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 3 N° 3B-61	UNIDOS	260-329988
30	27	Anexo manzana 65 sobre el eje #6	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 5A N° 1-12	CASA VERDE	260-330096

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
31	28	Anexo manzana 65 sobre el eje #6	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 5A N° 1-02	CASA VERDE	260-330097
32	29	Anexo manzana 65 sobre el eje #6	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 5 N° 1-03	CASA VERDE	260-330098
33	30	Anexo manzana 65 sobre el eje #6	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 5 N° 1-11	CASA VERDE	260-330099

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
34	31	Anexo manzana 54 sobre el eje #6	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 4 N° 1-99	JORDAN	260-330040
35	32	Anexo manzana 54 sobre el eje #6	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Calle 4 N° 1-89	JORDAN	260-330041
36	33	Anexo manzana 6A sobre la TV 3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Tv 3 No. 9A - 29	SANTA ROSA	260-334531

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
37	34	Anexo manzana 6A sobre la TV 3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Tv 3 No. 9A - 21	SANTA ROSA	260-334532
38	35	Anexo manzana 6A sobre la TV 3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Tv 3 No. 9A - 13	SANTA ROSA	260-334533
39	36	Anexo manzana 6A sobre la TV 3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Tv 3 No. 9A - 05	SANTA ROSA	260-334534

Ítem	USO MIXTO	UBICACIÓN	AREAS DE ACTIVIDAD (según EOT)	DIRECCIÓN DOMICILIARIA	BARRIO	MATRICULA INMOBILIARIA
40	37	Anexo manzana 6A sobre la TV 3	AREA DE ACTIVIDAD MIXTA. Usos principales: vivienda. Usos compatibles: los usos comerciales de todas las clases A, B y C. Usos Prohibidos: los usos no contemplados quedan totalmente prohibidos.	Tv 3 No. 9A - 01	SANTA ROSA	260-334535

Fuente: Fondo Adaptación. Usos Mixtos

1.3 Perfil de Interesados

Durante el año 2017 se realizaron varias actividades direccionadas hacia distintos aspectos concernientes a la transferencia de lotes comerciales como un elemento dentro del proceso de reasentamiento. Una de esas actividades fue la identificación de personas interesadas en dichos lotes, a quienes el consultor AECOM aplicó una encuesta con el fin de conocer algunas expectativas y posibilidades para la implementación en razón del Plan de Reasentamiento.

Dentro de los resultados encontrados por AECOM, se tuvo un total de 30 personas interesadas en adquirir lotes comerciales, los cuales están referenciados en el producto 555 (Informe de análisis de información secundaria para establecer la oferta de infraestructura comercial y definición de reglas de asignación aprobadas en territorio), referente al contrato 116 de 2016 celebrado entre el Fondo Adaptación y AECOM.

En dicha encuesta participaron gramaloteros que tenían negocios en el antiguo casco urbano, gramaloteros que posterior al desastre crearon negocio, gramaloteros que mostraron interés por adquirir un lote comercial en el nuevo casco urbano y miembros de asociaciones gramaloterías que en el año 2017 estaban en funcionamiento, así como personas interesadas, que actualmente poseen o no un negocio establecido en el municipio.

Partiendo de esta información, Fundación Socya, como operador del Fondo Adaptación para la Reactivación Económica del Municipio de Gramalote, consideró la importancia de retomar el contacto de estas 30 personas que fueron encuestadas inicialmente, con el objetivo de actualizar la información y conocer si aún tenían interés en adquirir lotes comerciales que se encuentran distribuidos dentro del casco urbano del municipio. A su vez se amplió la base de posibles oferentes, pues en las diferentes socializaciones con la comunidad, y en el proceso de levantamiento de información primaria (aplicación de encuestas), fueron referenciándose aquellos nuevos interesados.

1.3.1 Contacto de interesados en lotes comerciales

Si bien es cierto se referencian 30 encuestas realizadas; solamente, 26 de ellas relacionan nombres y datos completos de la persona interesada, de estas 26 encuestas se encuentra una (1) que a pesar de tener nombre (Orlando Flórez Flórez), de ocupación conductor, no se conoce ni se logra identificar quién es. Al indagar con el gremio de conductores no se logró identificar, ni contactar a las otras cuatro (4) personas de encuestas que solo registraban información respecto a ocupación, ubicación de su domicilio en el año (2017) y si tenía negocio. En total AECOM realizó 30 encuestas.

Posteriormente, se logró identificar por otros medios a tres (3) de las cuatro (4) personas que no poseían información, para un total de 28 identificados con nombres propios. Asimismo, con el apoyo de una base de datos y algunos contactos que suministraron información, se logró acceder a los números telefónicos de 26 personas; a otras dos (2) personas no se le encontró número telefónico a pesar de haber indagado con vecinos y con la comunidad gramalotera.

Posteriormente la Fundación Socya levantó la nueva encuesta con estos 26 contactos, quedando solamente dos (2) encuestas sin identificar, ya que una (1) no poseía información necesaria que permitiera identificarla y la otra persona (Orlando Flórez Flórez) no es reconocida en el municipio. Una vez identificada la población objetivo se procedió a implementar la estrategia metodológica para conocer el interés o no de la población en los lotes comerciales; cabe resaltar que, en el contacto con estas 26 personas, sólo 21 mostraron interés por los lotes y les fue aplicado el instrumento.

Adicionalmente, se identificaron otras 19 personas interesadas en lotes comerciales, para un total de 40 personas o encuestados que compone el siguiente análisis.

1.3.2 Estrategia metodológica

Como estrategia metodológica para realizar la actualización de datos encontrados se aplicó la *Encuesta Interesados en Lotes Comerciales*, a través de la cual se abordaron varios interrogantes que dan cuenta sobre el interés particular en adquirir un lote comercial, entre otros datos importantes para avanzar con el proceso de reactivación económica.

La encuesta es una técnica para recolectar información en tiempo real, se enmarca en los diseños no experimentales de investigación empírica ajustados a la estrategia cuantitativa, puesto que permite estructurar y cuantificar la información o datos obtenidos y generalizar los resultados de la población o grupo participante. Asimismo, permite recolectar datos según un protocolo señalado, priorizando la información de interés, procedente de la realidad, mediante preguntas en forma de cuestionario²

La encuesta para la recolección de información consta de 31 preguntas cerradas con elección única, distribuidas en cinco (5) segmentos o grupos (A, B, C, D, E). El grupo A – *Información general*, relaciona los datos de identificación y ubicación de los participantes; **el grupo B**, *interés en los lotes comerciales*, identifica aspectos específicos sobre las condiciones del interesado y sus necesidades y capacidades para adquisición de un lote comercial; **el grupo C**, *acceso a los lotes comerciales*, muestra la opinión de los interesados sobre el alcance del componente de lotes comerciales; **el grupo D**, *información de otros interesados* y **el grupo E**, *Observaciones*, son útiles para identificar otros interesados en lotes y algunas observaciones, como espacio abierto en el cual se describen los comentarios de los participantes.

El planteamiento de las preguntas o interrogantes se construyó teniendo en cuenta dos consideraciones:

1. Retomar algunas preguntas o interrogantes esbozados en la encuesta realizada por AECOM, ya que es indispensable darle continuidad a un proceso realizado anteriormente y, a partir de ahí, actualizar la información.

¹ (Kuznit et al. 2010).

2. Obtener información adicional a fin de profundizar en otros aspectos, los cuales permitirán un análisis más detallado sobre el interés en los lotes comerciales.

Otro aspecto que se tuvo en cuenta dentro de la estrategia metodológica para la realización de la encuesta fue el uso de la herramienta *Kobo Toolbox*, la cual es una herramienta en línea, diseñada para la recopilación y levantamiento comunitario de datos en contexto postsísmico, desarrollada por la Iniciativa Humanitaria de Harvard, auspiciado por la Oficina para Asuntos Humanitarios de la ONU³.

Kobo Toolbox es una herramienta que facilita el análisis de datos con mayor precisión, un aumento de comparabilidad y la mejora del intercambio de datos.

La población participante estuvo compuesta por las 26 personas identificados en el reporte o informe presentado por el antiguo operador AECOM, con los cuales se estableció contacto telefónico. De estas 26 personas, solo a 21 de ellos les fue aplicada la encuesta, puesto que los otros cinco (5) manifestaron no estar interesados en los lotes comerciales y, por consiguiente, manifestaron no querer responder la encuesta. Quedando en el registro la observación pertinente a la negativa de cada persona, entre sus razones se encontraban:

- "No estoy interesado en habitar en el nuevo casco urbano"
- "No estoy interesado porque no cuento con los recursos disponibles, ni para compra, ni para construcción, ni implementación de un proyecto productivo"
- "Cuando dije que estaba interesado, era porque un amigo lo quería, ahora ya no, entonces no voy a responder la encuesta"
- "Yo soy una persona mayor, mis hijos consideran que debo descansar y no agotarme"

En una segunda etapa, se realizó la encuesta a otras diecinueve (19) personas, identificadas a través de distintos medios, como: la línea de atención, en donde manifestaron su interés en lotes comerciales; mediante el mismo proceso de las encuestas levantadas a las veintiuna (21) personas iniciales; y durante el recorrido de la encuesta urbana y otros espacios de acercamiento con la comunidad. En resumen, el presente informe contiene análisis cuantitativo a partir de 40 encuestas realizadas a interesados en lotes comerciales.

La técnica o metodología empleada para realizar las encuestas fue vía telefónica, debido a la emergencia económica, ambiental y sanitaria que se vive

³ <https://socialtic.org/blog/guia-kobo-levantamiento-comunitario-de-datos/>

actualmente a causa de la COVID -19, por lo que se consideró práctico y necesario usar este medio de comunicación para poder aplicar las encuestas.

El medio telefónico fue empleado principalmente para los primeros encuestados, dado que en ese momento se contaba con mayores restricciones para el trabajo con comunidades. Para el otro grupo de encuestados, algunas se hicieron también por medio de llamadas, siempre tratando de seguir el distanciamiento social con actividades que lo permitan, y algunas encuestas fueron presenciales, a solicitud del interesado y siguiendo las normas de bioseguridad; todas estas actividades fueron debidamente coordinadas con la administración municipal para su ejecución.

Definida la estrategia metodológica e identificada la población, se procedió a aplicar las encuestas, teniendo en cuenta todas y cada una de las consideraciones y principios éticos establecidos para este tipo de levantamiento de información (confidencialidad y privacidad de la información, no maleficencia, veracidad y no alteración de los datos).

1.3.3 Análisis descriptivo

El total de población participante fue de 40 personas, con lo cuales se estableció contacto, y a quienes de manera inicial se les explicó el objetivo y la finalidad del ejercicio, según lo establecido dentro del protocolo "*Protocolo actualización información interesados en lotes comerciales*".

A continuación, en la siguiente tabla se detalla de manera general la población participante del primer grupo (proceso AECOM) de la actividad realizada.

Tabla 4. Relación de interesados en lotes comerciales (proceso AECOM)

Número inicial de personas encuestadas por – AECOM (2017)	Número de personas contactadas telefónicamente por – Fundación Socya (2020)	Número de personas interesadas en lotes (con encuesta)	Número de personas No interesadas en lotes (sin encuesta)	Número de personas sin información alguna	Número de personas identificadas, SIN NUMERO telefónico	Total
30	26	21	5	2	2	
Total		21	5	2	2	30

Fuente: Equipo Socya

Adicionalmente, la siguiente tabla muestra el resumen de las 40 personas encuestadas acerca del interés en acceder a lotes comerciales:

Tabla 5. Relación del total de interesados en lotes comerciales

Número de personas interesadas en lotes, identificadas por AECOM (validadas con encuesta Socya 2020)	Número de personas interesadas en lotes, identificadas por Socya (con encuesta 2020)	Total	Observaciones
21	19	40	A estas 40 personas les fue aplicada la encuesta, teniendo en cuenta su deseo o necesidad en adquirir un lote comercial, en el cual proyectan el traslado o montaje de su negocio actual o ideas de negocios a implementar; cabe aclarar, que la toma de información mediante la encuesta no genera compromiso o exclusividad alguna para el proceso que se adelanta en el tema de lotes comerciales, pero sí quedarán registrados dentro de una base de datos que permitirá identificarlos cuando se vaya a socializar el mecanismo de participación de lotes comerciales. Igual, otras personas que manifiesten interés en los lotes comerciales podrán participar de la convocatoria, sin restricción por no haber diligenciado la encuesta ni obligación de hacerlo.

Fuente: Equipo Socya

Una vez finalizadas las encuestas, constatados los datos y analizada la información suministrada por los participantes se pudo establecer:

Se identifica gran interés de la población contactada en adquirir los lotes comerciales, no obstante, también se evidencia preocupación entre los mismos respecto al costo que estos tengan asignados o establecidos, ya que, en el ejercicio práctico al adquirir un lote, no contarían con el capital necesario para la construcción del local, viéndose entonces en la necesidad de acudir al financiamiento o crédito bancario. Por lo que solicitan que el precio (si su adquisición es mediante una compra) de los lotes sea un costo asequible o preferencial, o que éste sea entregado como aporte al proyecto productivo y así

poder contar con los recursos para proceder a la construcción necesaria para el inicio, desarrollo y continuidad de la actividad comercial, según el caso.

Un número considerable de la población encuestada coincide en señalar que, para la comercialización o venta de los lotes comerciales se debe dar prioridad a los gramaloteros, los cuales son considerados potenciales inversionistas en el municipio de Gramalote para dinamizar y reactivar la economía local.

Sin embargo, también indican que, si la totalidad de los lotes no se vende entre sus coterráneos, se proceda a la venta a personas naturales o jurídicas foráneas, lo cual ampliará las fronteras comerciales, fortalecerá los canales de comercialización y ampliaría el canal de distribución de bienes de consumo y servicio, propiciando escenarios que impulsen el mercado local y potencialicen las oportunidades de comercio en el territorio, dinamizando la economía y, por consiguiente, generando lucro y desarrollo económico en el municipio.

Se identificaron algunas personas jurídicas, referentes a organizaciones productivas activas de Gramalote, con interés en proyectos asociativos; sin embargo, el mayor interés por lotes comerciales se centra en propuestas de carácter individual. No obstante, se aclara que esta encuesta es un sondeo previo a la convocatoria de apoyo a proyectos productivos y de acceso a lotes comerciales, por lo que otros interesados pueden hacer parte de dicho proceso sin ninguna desventaja por no haber realizado la presente encuesta. Tampoco es obligación realizarla. Este estudio marca principalmente un medio para identificación inicial de interesados y para análisis de datos y estadística claves para los procesos subsiguientes durante el Proyecto.

1.3.4 Percepción del personal (Fundación Socya) que realizó la encuesta

Con base a lo descrito anteriormente, a continuación, se presenta la información relacionada respecto al interés de los encuestados en adquirir lotes comerciales:

- ✓ Los gramaloteros se muestran optimistas, motivados e interesados en adquirir los lotes comerciales, pues con ello contarán con un espacio en el que podrán construir un local adecuado e idóneo para el desarrollo de su actividad comercial y que se ajuste a sus necesidades.
- ✓ Las personas contactadas reconocen que el adquirir un lote comercial se vuelve una de las opciones más seguras dentro del municipio, dado que

es una inversión a largo plazo a través de la cual pueden obtener importantes rentabilidades al desarrollar su actividad económica allí.

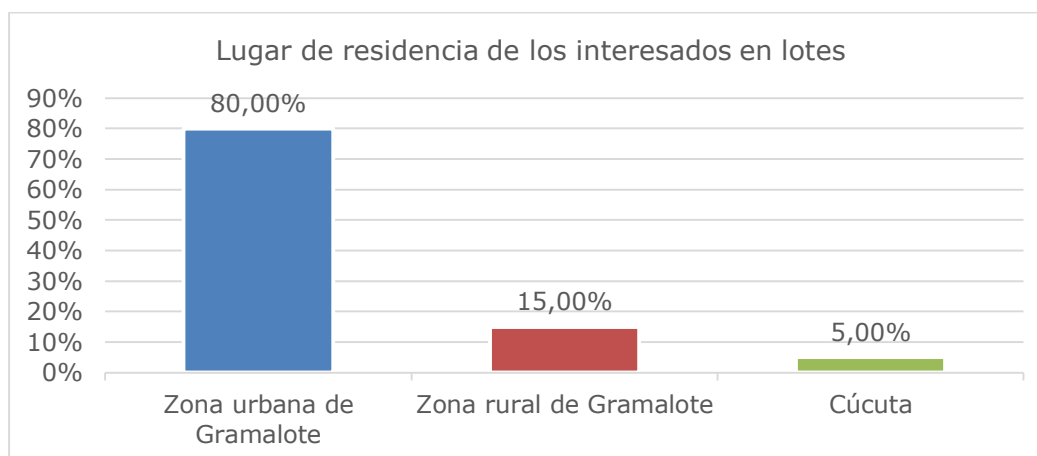
- ✓ Todos consideran que el poseer o contar con un espacio físico les permitirá ampliar, acondicionar, mejorar, fortalecer y potencializar su actividad productiva y comercial, lo cual aumentaría el número de empleos, sus ingresos y mejoraría considerablemente su rentabilidad y calidad de vida al poder dejar las viviendas, en algunos casos, solo para uso habitacional y así poder desarrollar su actividad comercial en otro espacio y, por consiguiente, se convertiría en un propulsor económico no solo para ellos y sus familias, sino también para el territorio y la región.
- ✓ La correcta implementación de este componente se logra en gran medida la reactivación económica del municipio,

1.3.5 Resultados de la Encuesta

a) Generalidades

En el primer módulo de la encuesta, referente a algunas generalidades de las personas interesadas en adquirir un lote comercial, se tiene que el 80% (32 personas) de los interesados reside actualmente en la zona urbana de Gramalote y el 15% (6 personas) son de zona rural del municipio. Es decir que el 95% son personas que residen en Gramalote (figura 1).

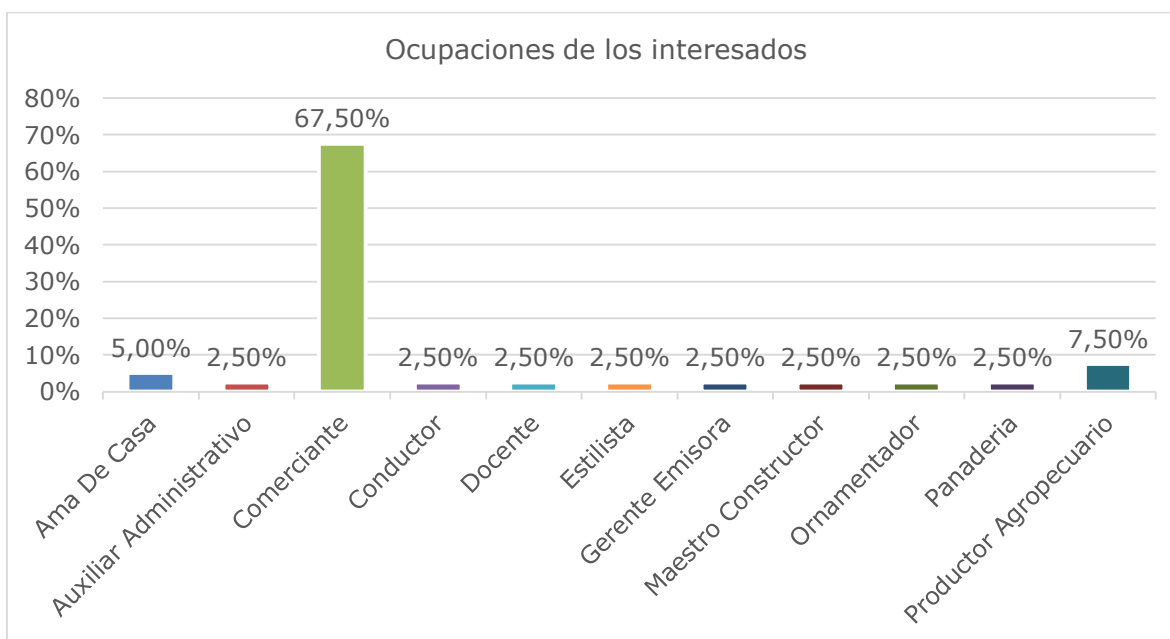
Figura 1. Lugar de residencia de los interesados en lotes



Fuente: Equipo Socya

Respecto a quienes viven en zona rural, debe tenerse en cuenta sus ideas de negocio para conocer si su propuesta busca la integración urbano-rural mediante alguna estrategia como la comercialización, la transformación u otra opción que procure dicha integración; algunos de estos son personas asociativas (jurídicas) como ASOVILLANUEVA (Distrito de adecuación de tierras de peña irrigación de Villanueva), que está interesado en un lote para almacenamiento de productos agropecuarios especializado y asesoría técnica en sistemas de riego; o ASOGATRAGANOR (Asociación de ganaderos y trabajadores de Gramalote Norte De Santander), cuyo interés es establecer un centro de acopio para leche. Por su parte, se recomienda conocer acerca de quienes viven en Cúcuta (2 personas) y su relación con Gramalote.

Figura 2. Ocupaciones de los interesados



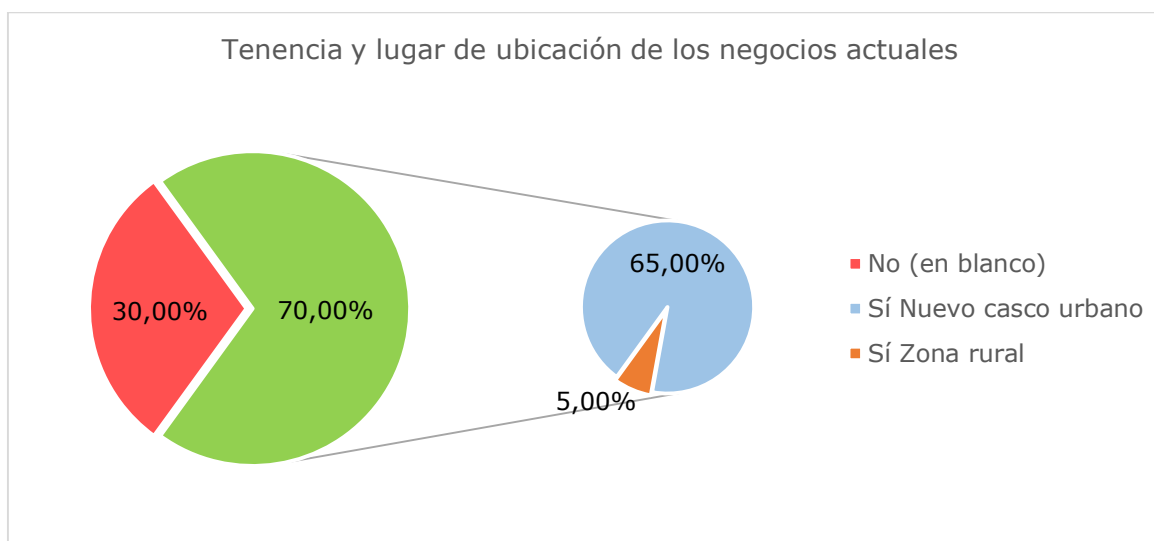
Fuente: Equipo Socya

En la figura 2 se puede observar que la ocupación de la mayoría de los interesados es el comercio (67,5%), lo cual es un indicador que muestra cierta coherencia con la destinación o uso de los lotes, que es para actividades de comercio y muestra un indicio de las competencias de los interesados. También en este cuadro es interesante ver que algunas mujeres amas de casa están interesadas en implementar un negocio en un lote comercial, son 15 mujeres de las 37 personas encuestadas, (40,5%) lo cual permitiría un enfoque de género y diversificación de interesados en la estrategia de reactivación económica (en

las asociaciones no se distingue el género por ser persona jurídica, pero a su interior pueden encontrarse mujeres participantes).

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, respecto a la ocupación, en general hay un enfoque fuerte en comercio en el 67.5% de los encuestados, lo cual no se traduciría necesariamente en ideas de negocios innovadores, sino en el montaje de negocios tradicionales. Así mismo, las 2 mujeres que tienen como ocupación “ama de casa”, no cuenta con negocio actualmente, y se sugiere hacer un importante acompañamiento en caso de que presenten sus ideas de negocio, para lograr una exitosa propuesta, estas hacen parte del 32.5% de los encuestados, que no tienen experiencia comercial.

Figura 3. Tenencia y lugar de ubicación de los negocios actuales



Fuente: Equipo Socya

Del total de interesados en los lotes comerciales del nuevo casco urbano de Gramalote, el 70% cuenta actualmente con un negocio, de los cuales el 65% (26 negocios) están ubicados en la nueva zona urbana (figura 3); es decir 28 de los interesados ya cuentan con algún negocio y 11 no tienen negocio hasta el momento. Este dato también es un indicio significativo de un posible nivel de experiencia de los interesados, así como la posibilidad de contar con propuestas que se traduzcan en el apalancamiento de emprendimientos que actualmente funcionan en Gramalote y que cuentan con algún nivel de recursos, reconocimiento y clientela, generando dinamismo económico hoy en día.

También es importante visibilizar que 2 personas (5%) cuentan en la actualidad con su negocio en zona rural, pero manifiestan interés por los lotes comerciales, eso indica que es posible que deseen trasladar su actividad o realizar una nuevo emprendimiento en la zona urbana.

b) Interés en los lotes comerciales

A continuación (tabla 6) se presentan los tipos de negocios que ejercen actualmente los encuestados y se compara con el tipo de negocio que se implementaría en un lote comercial. Se resalta que 12 de los 40 encuestados no realiza ninguna actividad comercial, esto equivale al 30% de los encuestados. Por su parte, del 70% de los encuestados (28 de los 40) que ejercen actualmente alguna actividad comercial, el 92.8% (26) continuarían con el mismo negocio en un lote comercial.

Tabla 6. Negocios actuales vs ideas de negocios (40 encuestados)

	¿Qué tipo de negocio tiene actualmente?	¿Qué tipo de negocio piensa implementar en el lote comercial?
1	VIVERES - TIENDA	VIVERES – TIENDA
2	VARIEDADES Y MISCELANEA	VARIEDADES Y MISCELANEA
3	PANADERIA	PANADERIA
4	COMPRA Y VENTA DE CAFE	COMPRA Y VENTA DE CAFÉ
5	No tiene	CORRESPONSAL BANCARIO, COOPECENS, PAPELERIA – MISCELANEA
6	FRUTERIA, ALIMENTOS PREPARADOS Y RESTAURANTE	FRUTERIA, ALIMENTOS PREPARADOS Y RESTAURANTE
7	No tiene	PUNTO DE MERCADO, VENTA - DESPENSA AGRICOLA FAMILIAR
8	No tiene	UNA FAMA, SUPERMERCADO
9	No tiene	TIENDA DE VARIEDADES
10	TIENDA DE VIVERES Y VERDURAS	TIENDA DE VIVERES Y VERDURAS
11	No tiene	TALLER DE MECANICA
12	CAFETERIA	CAFETERIA
13	BODEGA DE VIVERES	BODEGA DE VIVERES
14	VARIEDADES	VARIEDADES
15	VARIEDADES, COMUNICACIONES Y ARREGLO DE CELULARES	VARIEDADES, COMUNICACIONES Y ARREGLO DE CELULARES
16	GESTORA DE SERVICIOS AMBIENTALES - VIVERO	HOSTAL Y CON TEMAS RECREATIVOS Y ALIMENTACION

	¿Qué tipo de negocio tiene actualmente?	¿Qué tipo de negocio piensa implementar en el lote comercial?
17	FERRETERIA	FERRETERIA
18	VIVERES Y ABARROTES	VIVERES Y ABARROTES
19	FARMACIA	FARMACIA
20	FERRE - VARIEDADES	FERRE - VARIEDADES
21	FERRETERIA	FERRETERIA
22	No tiene	BODEGA PARA COMPRA Y VENTA DE CAFE EN GRANO
23	EMISORA COMUNITARIA	EMISORA COMUNITARIA
24	ALMACEN DE ROPA, CALZADO Y ACCESORIOS	ALMACEN DE ROPA, CALZADO Y ACCESORIOS
25	PREPARACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE EMBUTIDOS	PREPARACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE EMBUTIDOS
26	ABASTOS Y RESTAURANTE	SUPERMERCADO
27	No tiene	SEDE Y ALMACEN PARA COMERCIALIZACION PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN GENERAL
28	No tiene	TALLER DE COSTURA
29	VENTA DE REPUESTOS DE MOTOS Y BICICLETAS	VENTA DE REPUESTOS DE MOTOS Y BICICLETAS Y MAS SERVICIOS
30	VARIEDADES, MISCELANEA, VENTA DE BEBIDAS Y LICORES	VARIEDADES, MISCELANEA, VENTA DE BEBIDAS Y LICORES
31	No tiene	MISCELANEA
32	TALLER DE ORNAMENTACION	TALLER DE ORNAMENTACION
33	MINIMERCADO	SUPERMERCADO
34	CAFE INTERNET	CAFE INTERNET
35	SALON DE BELLEZA	SALON DE BELLEZA
36	VENTA DE VIVERES EN GENERAL	VENTA DE VIVERES EN GENERAL
37	No tiene	RESTAURANTE
38	No tiene	GIMNASIO Y VENTA DE IMPLEMENTOS DEPORTIVOS EN GENERAL
39	TIENDA	CAFETERIA, FRUTERIA, HELADERIA Y VENTA DE JUGOS NATURALES
40	No tiene	CENTRO DE ACOPIO - TRANSFORMACIÓN DE LÁCTEOS - VENTA DE AGROINSUMOS

Fuente: Equipo Socya

Con el fin de categorizar los tipos de actividades económicas que se perfilan en los lotes comerciales, se clasifica la información por sectores de la economía, esto es:

- El sector primario incluye todas las actividades económicas dedicadas a la explotación de recursos naturales, obteniendo a cambio materias primas. Estas se destinan al consumo humano directo o a su transformación por parte del sector secundario. De este sector no tenemos ninguna representación en los encuestados.
- El sector secundario de una economía es el conjunto de actividades a través de las cuales las materias primas son transformadas en bienes manufacturados de consumo.
- El sector terciario está constituido por todas las actividades económicas cuyo propósito es la producción de los servicios que demanda la población. Por esa razón también se conoce como sector servicios.

Tabla 7. Sectores económicos de las actividades perfiladas por los encuestados interesados en lotes comerciales.

ítem	Sector Económico	Actividades a implementar	Porcentaje (%) por Sector Económico	Actividades para implementar	Observaciones
1	Primario	0	0%	0%	Sin representación dentro de los encuestados.
2	Secundario	7	17.5%	Panadería - Producción y Comercialización de Embutidos - Transformación de Lácteos - Taller de Mecánica - Taller de Ornamentación	Aunque en este sector se evidencian menos actividades a implementar dentro de los encuestados; estas actividades requieren una atención especial, pues en algunos casos se trata de actividades que pueden desarrollarse de acuerdo con el EOT en lotes de uso múltiple.
3	Terciario	33	82.5%	Tienda de Víveres - Variedades y Miscelánea - Bodega de compra Venta de café - Corresponsal Bancario - Papelería - Frutas y Verduras - Carnicería - Supermercado - Cafetería - Bodega de Víveres - Servicio técnico de Celulares y Comunicaciones - Hostal -	Actividades comerciales más representativas para realizar en los lotes comerciales.

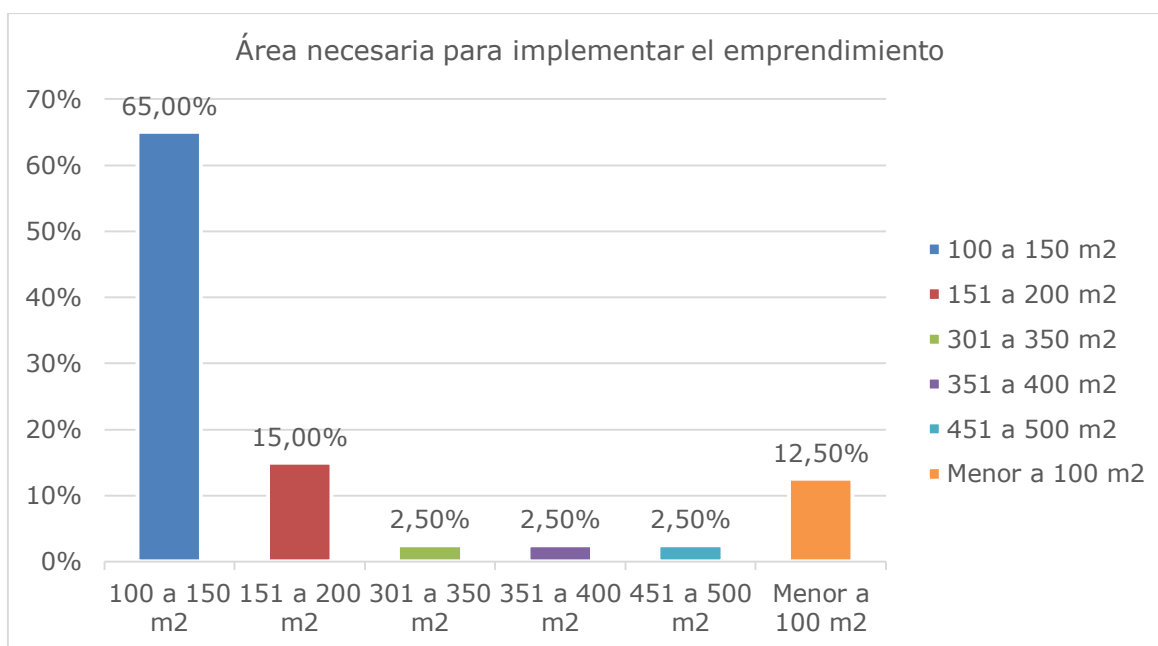
ítem	Sector Económico	Actividades a implementar	Porcentaje (%) por Sector Económico	Actividades para implementar	Observaciones
				Ferretería - Viveres y Abarrotes - Farmacia - Emisora Comunitaria - Almacén de Ropa, Calzado y Accesorios - Almacén de Productos Agropecuarios - Taller de Costura - Venta de Repuestos de Motocicletas, Bicicletas - Café Internet - Salón de Belleza - Gimnasio y Venta de Implementos Deportivos, Cafetería, Heladería y Venta de Jugos.	
Total		40	100%		

Fuente: Equipo Socya

Este dato indica que las personas que actualmente tienen un negocio en Gramalote (ubicados en vivienda) desean cambiarse de local y reubicar así su negocio, más no cambiar de actividad comercial. Esto puede tener que ver con el área que se requiere para ejercer sus actividades.

Adicionalmente, el 95 % de los negocios que se proponen tienen un carácter tradicional, más no innovador, exceptuando las propuestas como el montaje de un hostel y la transformación de productos lácteos, que representa el 5% de las propuestas. No obstante, es posible que se identifiquen otros aspectos innovadores respecto a los procesos en algunas de estas propuestas, durante la formulación y presentación de ideas de negocios. De las 40 actividades que se proyectan implementar en lotes comerciales, 33 (82.5%) de las propuestas están enfocadas al comercio y servicios; sólo se identifican 7 (17.5%) ideas con posible carácter industrial o con transformación de productos, entre los que se encuentran: Panadería, Alimentos preparados y Restaurante, Producción y Comercialización de Embutidos, Centro de Acopio y Transformación de Lácteos, Taller de Mecánica y Taller de Ornamentación.

Figura 4. Área necesaria para implementar el emprendimiento



Fuente: Equipo Socya

En cuanto al área requerida por los interesados, para la implementación de proyectos productivos en los lotes, en la figura 4 se observa que un 65% de los interesados (26 personas) requiere un espacio comercial comprendido entre 100 a 150 m², siendo esta el área requerida más común, mientras que un 15% (6 personas) requiere un área entre 151 y 200 m², y otras 5 personas requieren áreas menores a 100 m²; mientras que se observan 3 casos de propuestas que necesitan áreas de mayor tamaño, comprendidas entre los 301 y 500 m², referentes a emprendimientos asociativos⁴.

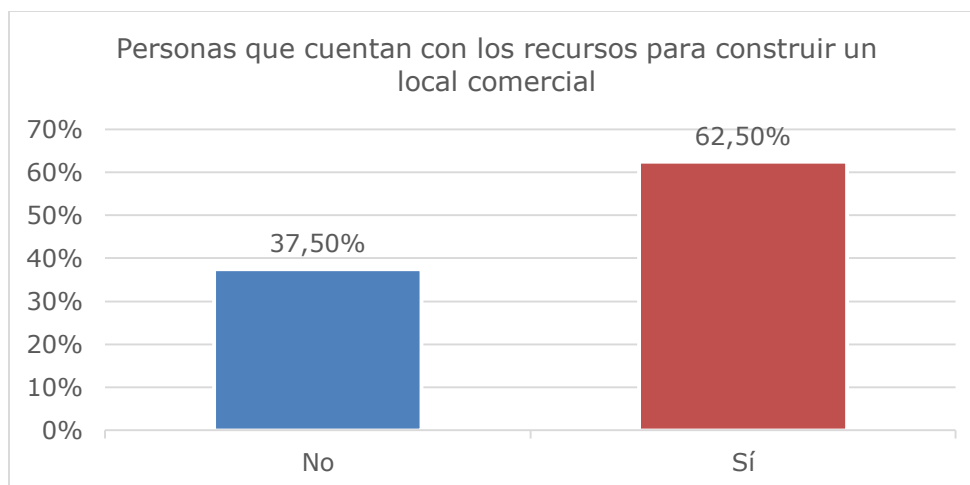
Tomando en cuenta las ubicaciones y las áreas según el inventario que relaciona 40 lotes (archivo Excel "USOS_MIXTOS ACTUALIZADO" suministrado por el Fondo Adaptación), es muy probable que los lotes actuales sean lo suficientemente grandes para las necesidades de área expresadas por los interesados, excepto de algunos lotes (5) que tienen áreas por debajo de los 100 m² o áreas por debajo de 150 m² (2 lotes) y que puedan ser visualizados por personas que requieran un espacio de mayor área y para quienes la ubicación sea importante para su propuesta; en los casos en que el lote que

⁴ Ver archivo anexo: 04 Anexo 3.1 G82 FA - Gramalote - Encuesta Interesados en Lotes Comerciales base excel_27072020.xlsx

interese a una persona requiera una construcción de mayor área que la del lote, deberá pensarse en construcciones de dos plantas y es posible que aumenten los costos de construcción y repercuta en la propuesta y viabilidad financiera de su idea de negocio.

Además, también se observa que, hasta el momento, no hay interés en áreas superiores a 200 m², distintas a las 3 propuestas asociativas; es decir, que las propuestas no parecen estar contemplando necesidad de áreas mayores a las que pueden disponer en un lote de uso comercial, tal vez por falta de claridad respecto a la necesidad propia del emprendimiento y/o respecto a la falta de información sobre ubicación y áreas de los distintos lotes que hay en el nuevo casco urbano. En ese sentido, es posible que las áreas que manifiestan necesitar los interesados en lotes cambien una vez planeen mejor sus ideas y planes de negocios.

Figura 5. Personas que cuentan con los recursos para construir un local comercial



Fuente: Equipo Socya

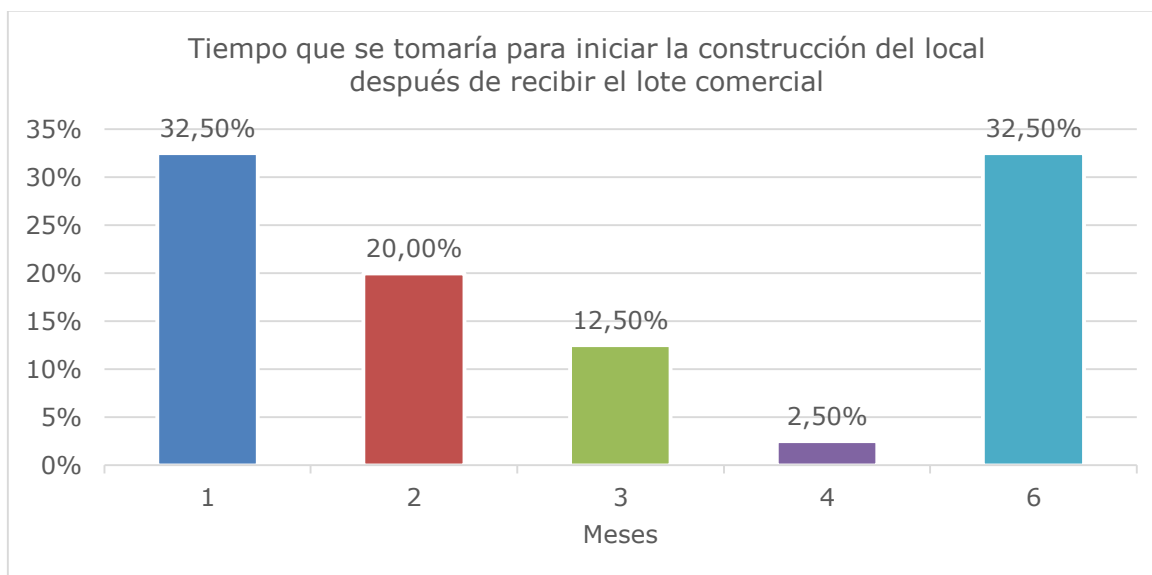
En cuanto a la disponibilidad de recursos financieros para la construcción de un local, en la figura 5 se observa que el 62,5% (25 personas) de los interesados cuenta con recursos para construir y el restante 37,5% (15 personas) no tiene esta posibilidad. Es importante este indicador, dado que la construcción no está contemplada dentro de los rubros que financiará el Fondo Adaptación al establecimiento de proyectos productivos durante el Proyecto de Reactivación Económica de Gramalote.

Lo anterior indica que las propuestas de quienes no cuentan con recursos para construir pueden tener también limitaciones para el establecimiento del proyecto productivo, exigiéndole a esos proponentes contar con una fuente de financiamiento, como préstamos en entidades bancarias. Adicionalmente, en caso de que un lote deba ser adquirido mediante la opción de compra, la viabilidad financiera de dichas ideas de negocio también puede verse afectada negativamente e impedir el exitoso montaje de un emprendimiento de este tipo o, incluso, puede incidir en la decisión de los proponentes para declinar sus intenciones de adquirir un lote en el casco urbano de Gramalote, y tomando en cuenta que una observación general de los encuestados es que si tienen recursos para construir, no tendría recursos para la compra del lote.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta en este tema de la construcción es que los interesados también deben costear y asumir lo referido a diseños y

planos de construcción, así como las licencias para esto, e incluso adecuaciones de terreno necesarias en el caso de lotes que lo requieran debido a su pendiente. Estos rubros pueden incrementar el presupuesto y deben ser sumados al rubro general por construcción, y podrían generar limitaciones para el montaje de dichas ideas de negocios.

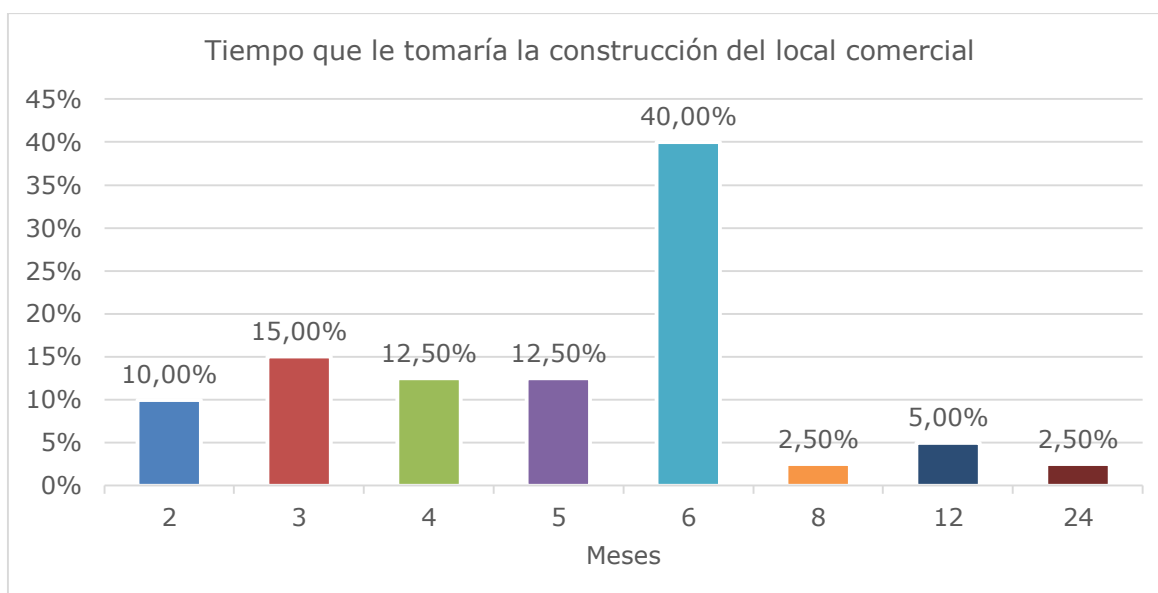
Figura 6. Tiempo que se tomaría para iniciar la construcción del local después de recibir el lote comercial



Fuente: Equipo Socya

En las figuras 6 y 7 se exponen los tiempos referentes a los plazos de construcción (tiempo para iniciar la construcción y tiempo para construir). Es importante observar en la figura 6 que el 35,5% (13 personas) comenzarían la construcción del local 1 mes después de recibido el lote, el 20% (8 personas) en 2 meses y el 12,5% (5 personas) en un plazo de 3 meses; es decir que, en 3 meses, se tendrían 26 de las 40 propuestas en construcción (68%), lo cual es significativo para los logros del proyecto, no obstante, debe evaluarse el caso de 13 personas interesadas (32,5%) que afirman que se tomarían 6 meses en comenzar la construcción, y conocer sus razones y alternativas para disminuir este tiempo.

Figura 7. Tiempo que le tomaría la construcción del local comercial



Fuente: Equipo Socya

Según lo observado en la figura 7, es necesario tomar en cuenta que solo al 10% (4 personas) de los interesados le tomaría 2 meses terminar la construcción y el 15% (6 personas) manifiesta que se tomaría 3 meses; es decir, tan solo 10 propuestas tienen proyectado terminar la construcción en máximo 3 meses, como se estipuló en los horizontes de tiempo, incluidos en el Plan Estratégico. Al 12,50% (5 personas) le tomaría 4 meses y el mismo porcentaje se observa para el tiempo de 5 meses, mientras que un alto porcentaje del 40% (16 personas) se demoraría 6 meses en construir, así como hay varios casos que afirman que la construcción le tomaría 8, 12 y hasta 24 meses (se recomienda atención especial a estos casos en el momento de formular y presentar la idea de negocio, dado que proponga estos plazos en su idea, pues son plazos asociados principalmente a personas que manifestaron no contar con los recursos para construir el local). Lo cual, no implica que esté relacionado con la complejidad de la construcción de la infraestructura, toda vez que los encuestados desconocen las características físicas de los lotes comerciales y los requerimientos técnicos para la construcción en cada uno.

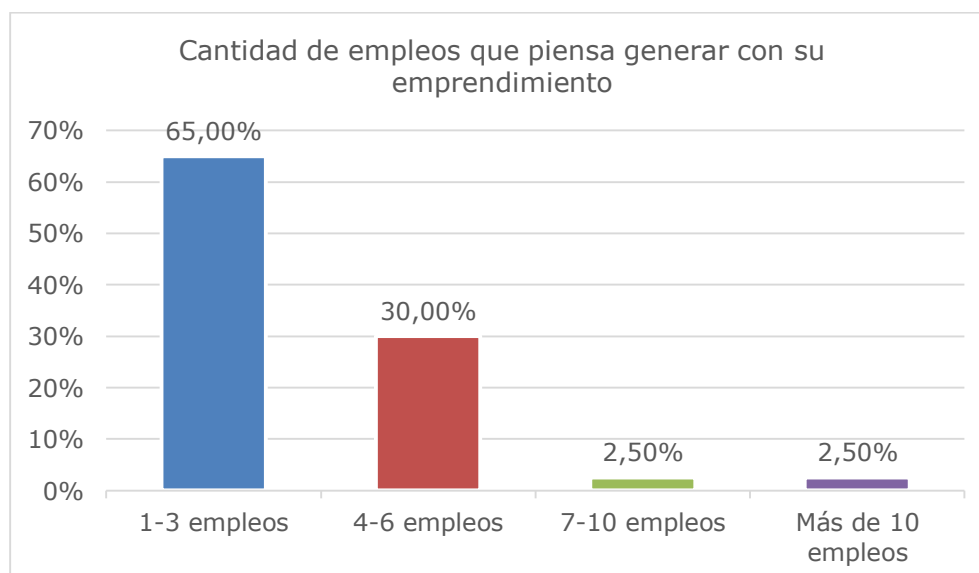
De las 15 (remitirse a la figura 5) personas que manifestaron no tener recursos para construir, solo 4 plantean un tiempo máximo de 3 meses (que es el tiempo sugerido para este proceso según el análisis de modalidades de transferencia de lotes comerciales) para terminar su construcción; los demás plantearon plazos

mayores, incluyendo en estos que no cuentan con recursos a quienes manifiestan que se demorarían en construir 6, 8, 12 y hasta 24 meses.

Se considera que estos porcentajes son altos para tiempos tan prolongados en relación a la duración del contrato para la Reactivación Económica de Gramalote, tomando en cuenta que se plantea una línea de tiempo en donde el plazo máximo para la construcción sea de 3 meses. Además, este dato debe sumarse al tiempo que se tomen los interesados en iniciar la construcción o plantear alternativas viables con base en el análisis jurídico y en el contexto socioeconómico para que las obras de construcción comiencen en el menor tiempo posible una vez sea transferido el dominio de los lotes a los interesados.

Un promedio simple indica que el tiempo de inicio de la construcción de locales se tomaría 3,15 meses y que las construcciones tomarían un promedio de 5,575 meses, para un total de 8,725 meses en todo el proceso de construcción, sin contar con los tiempos requeridos para diseño de planos, posibles adecuaciones de terrenos y solicitud y autorización de licencias de construcción. Es importante tener en cuenta aspectos de disponibilidad de mano de obra, adquisición y transporte de materiales condiciones restringidas por la actual coyuntura de salud pública por la Covid-19.

Figura 8. Cantidad de empleos que piensa generar con su emprendimiento

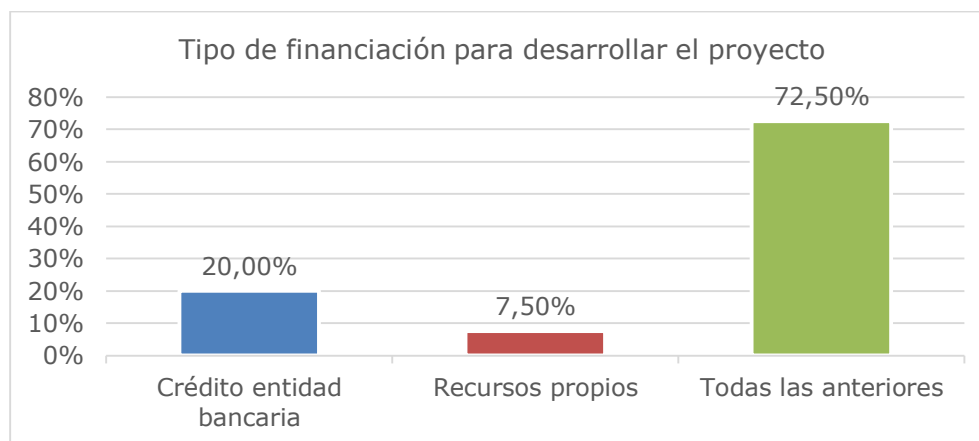


Fuente: Equipo Socya

Respecto al empleo que esperan generar con sus emprendimientos los interesados en lotes, se observa en la figura 8 que el 65% (26 personas) proponen una baja empleabilidad de entre 1 a 3 empleos en su establecimiento, es decir, son establecimientos pequeños y/o que no requieren una cantidad alta de trabajo. Mientras que el 30% (12 personas) consideran tener entre 4 a 6 personas empleadas y solo se observan 2 propuestas que proponen entre 7 y 10 empleos o más de 10 empleos respectivamente. Estas cifras son bajas dada la necesidad de reactivación basada en los espacios de uso comercial como uno de los principales ejes o componentes para lograr dinamización económica en Gramalote, como propuestas que deben presentar empleabilidad para el resto de la población económicamente activa y no ocupada que busque ingresos como empleado y no como emprendedor.

Se debe tener en cuenta que no todos los habitantes serán beneficiarios por el proyecto y que muchos otros habitantes se encontrarán a la espera de las fuentes de empleo que generen dichos emprendimientos apoyados por el Fondo Adaptación. Por esta razón, se incluyó el criterio de generación de empleo como un aspecto principal en las ideas de negocio que se postulan para adquirir e instalarse en lotes comerciales. Además, esta respuesta indica que un alto porcentaje de personas no están contemplando ideas de negocio de gran alcance, que requieran personal (posiblemente más allá de la familia), adicional a la mano de obra familiar. Es preciso ahondar en las razones y analizar alternativas para que los emprendimientos que se desarrollen en los lotes procuren una mayor ampliación del mercado laboral.

Figura 9. Tipo de financiación para desarrollar el proyecto



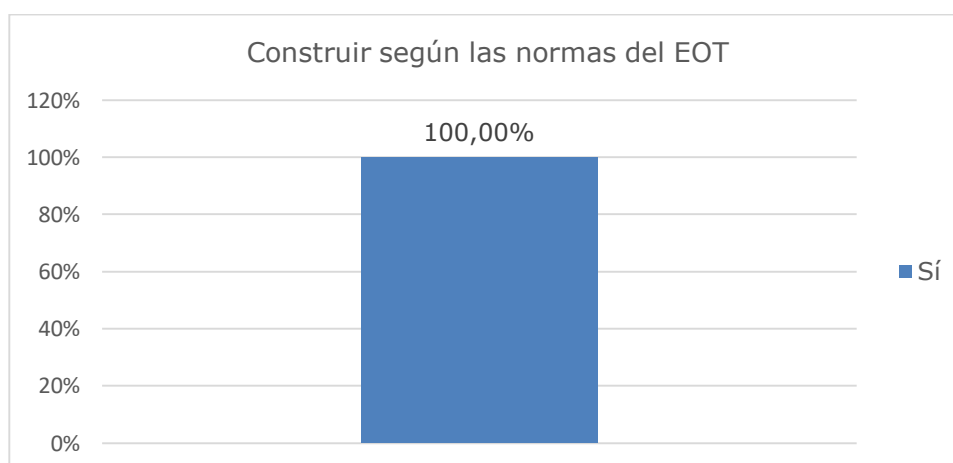
Fuente: Equipo Socya

De acuerdo con la figura 9 las posibles fuentes de recursos para financiar los emprendimientos, específicamente los rubros constructivos, se observa que solo un 7,5% (3 personas) cuenta con recursos exclusivamente propios para cubrir dichos costos. El 72,5% (29 personas) piensa optar por una combinación entre recursos propios y créditos de entidades bancarias (sin conocer aún la proporción de recursos propios y de crédito de estos aportes en cada emprendimiento específico, que solo la idea de proyecto y el plan de negocio puede aclarar en cada caso).

Además, es necesario tener en cuenta que el 20% (8 personas) solo contarían con recursos a partir de créditos con entidades bancarias para cubrir gastos constructivos, lo cual podría limitar el montaje de estos proyectos productivos, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos que deben tener los interesados de cofinanciación para presentar y recibir apoyo a su idea de negocio por parte del Fondo Adaptación.

También debe considerarse que este indicador no muestra que las personas ya cuenten con un préstamo o con un cupo de crédito para construcción o libre inversión, sino que el crédito es la opción que buscarían para financiar dicha inversión. Igualmente, debe tenerse en cuenta que los préstamos para construcciones generalmente están disponibles como libre inversión, que tienen tasas de interés más costosas que otros créditos como los productivos o para adquisición de vivienda.

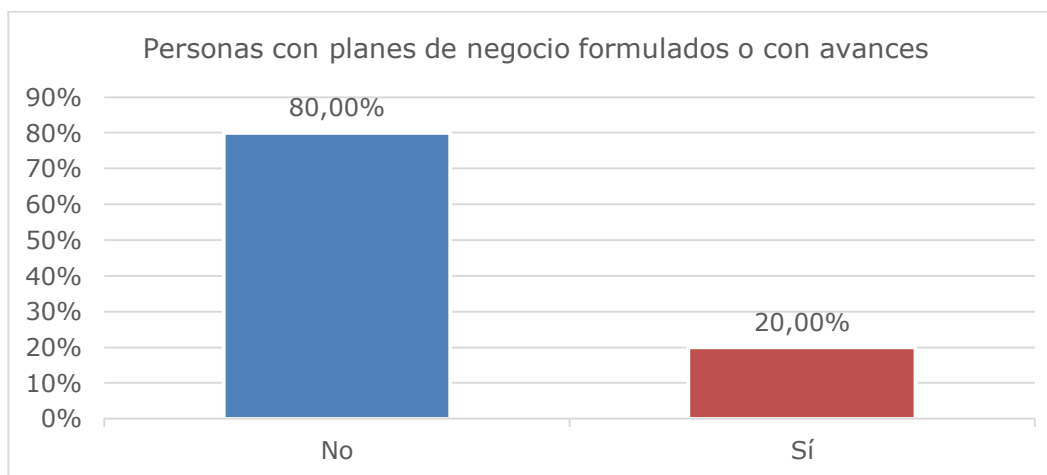
Figura 10. Construir según las normas del EOT



Fuente: Equipo Socya

La figura 10 muestra que todos los interesados estarían dispuestos a construir según las normas y regulaciones establecidas por el EOT municipal, indicando que hay respeto por dichas condiciones para el montaje de sus proyectos productivos.

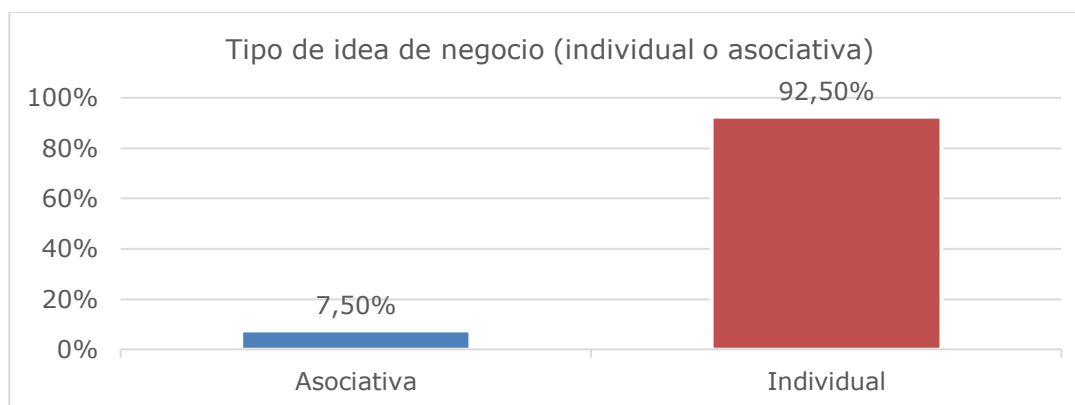
Figura 11. Personas con planes de negocio formulados o con avances



Fuente: Equipo Socya

En la figura 11, se observa que solo el 20% (8 personas) cuenta con algún avance de su idea o plan de negocio, por lo que la mayoría de los interesados (80%, 32 interesados) necesitarán un importante acompañamiento técnico para lograr formular una idea de negocio sólida, tomando en cuenta que apuntan hacia el establecimiento de emprendimientos en lotes comerciales, y esto implica mayor rigurosidad por el aspecto constructivo. No obstante, contar con 8 personas que ya tiene algún avance en su plan de negocio será una ventaja para el desarrollo de sus proyectos, dado que estos interesados efectivamente se presenten a la convocatoria de apoyo a proyectos productivos.

Figura 12. Tipo de idea de negocio (individual o asociativa)



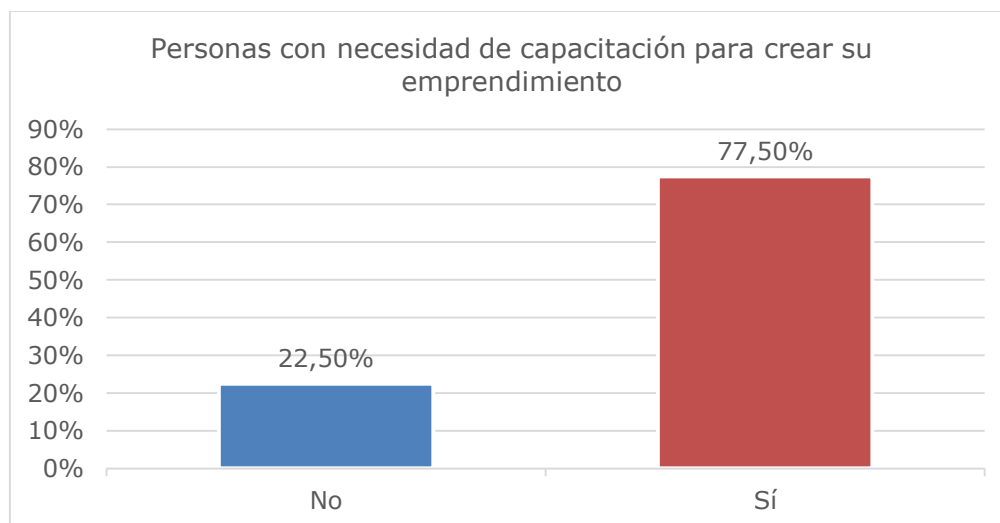
Fuente: Equipo Socya

La figura 12, indica que la mayoría de las personas encuestadas no manifiestan un interés asociativo para su proyecto productivo, dado que el 92,5% equivalente a 37 interesados, expresó interés en desarrollar ideas de negocios es individuales. A la fecha del presente informe, se han encuestado 3 propuestas asociativas (7,5%), ratificando el bajo interés por la asociatividad.

Otras asociaciones identificadas en el mapa de actores, como Asociación de Comerciantes Unidos de Gramalote ASOCOMUNIGRAM y Transportes La Monguisita, aún no cuentan con una claridad sobre el tipo de negocio o idea de negocio, ni sobre sus necesidades respecto a los lotes comerciales, además cuentan con procesos organizativos pendientes por resolver antes de aplicar la presente encuesta y de definir sus ideas de negocio⁵. Lo que se observa entonces es la prevalencia del carácter individual para la ocupación y uso de estos espacios comerciales urbanos.

⁵ Se han realizado reuniones con ASOCOMUNIGRAM, donde representantes de esta organización han manifestado que aún no tiene definida la necesidad de lotes (si es uno o son varios) en función de distintas ideas de negocio que también están acordando; tienen interés de ser partícipes del proceso de reactivación, pero están concertando los proyectos que presentarán antes de diligenciar formatos como la presente encuesta. Por su parte, Transportes La Monguisita, en acercamientos de parte del equipo de la Fundación Socya, manifiesta la necesidad de resolver asuntos organizativos internos antes de decidir la necesidad o no de una idea de negocio y de un lote comercial a través del Proyecto de Reactivación Económica. Esta encuesta se aplicará a estos actores una vez manifiesten su interés.

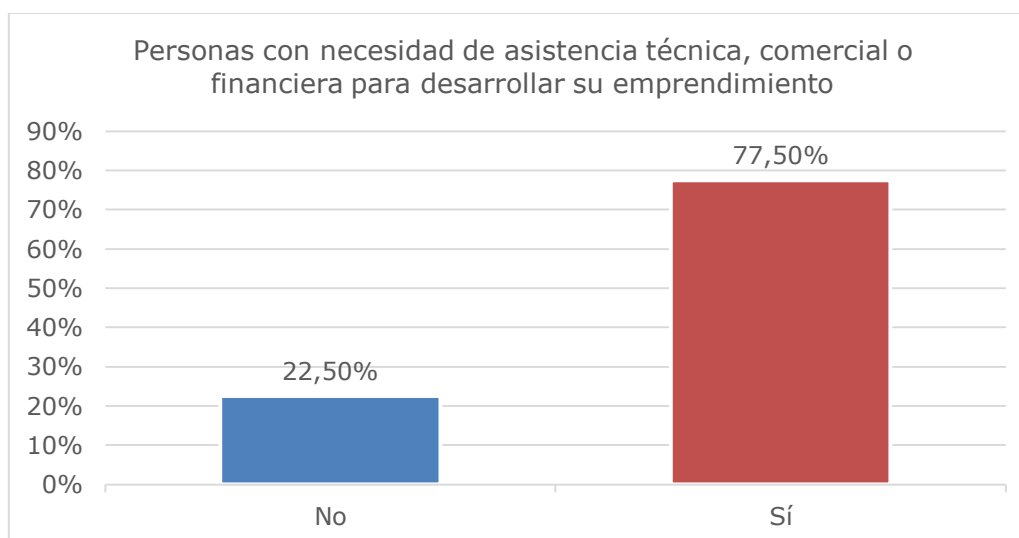
Figura 13. Personas con necesidad de capacitación para crear su emprendimiento



Fuente: Equipo Socya

La figura 13, muestra datos de manera consecuente con lo visto en la figura 11, indicando que el 77,5% (31 personas) de los interesados manifiestan necesidades de capacitación y acompañamiento en el momento de la formulación e implementación de su idea de negocio. Es decir, que la mayoría no tienen ideas de negocios concretas, sino que se ha pensado en la continuidad y fortalecimiento de los establecimientos existentes en el municipio, pero en espacios como las viviendas. Quienes indican que no necesitan capacitación para crear su emprendimiento (22,5%, 9 personas), igualmente deben adelantar todo el proceso, en donde se identificará su avance real de la idea de negocio, necesidades de acompañamiento y ajustes.

Figura 14. Personas con necesidad de asistencia técnica, comercial o financiera para desarrollar su emprendimiento



Fuente: Equipo Socya

En la figura 14, se observa que el 77,5% (31 personas) manifiesta requerir asistencia técnica para el desarrollo de su proyecto productivo.

Estas 31 personas requieren capacitación en distintos temas. En la figura 15 se puede observar que los interesados manifiestan necesidades de capacitaciones en las siguientes temáticas: en atención al cliente (19,67%), contabilidad (14,75%), mercadeo (14,75%) y ventas y administración, cada una con un porcentaje de solicitud del 6,56%. Algunos temas son conexos, como contabilidad, costos, finanzas y presupuestos, o ventas, comercialización y mercadeo, por lo que estos temas mencionados se identifican como los de mayor importancia para desarrollar el acompañamiento en la formulación de la idea de negocio, del plan de negocio y durante el acompañamiento y asistencia técnica.

Figura 15. Tipo de capacitación requerida por los interesados en lotes

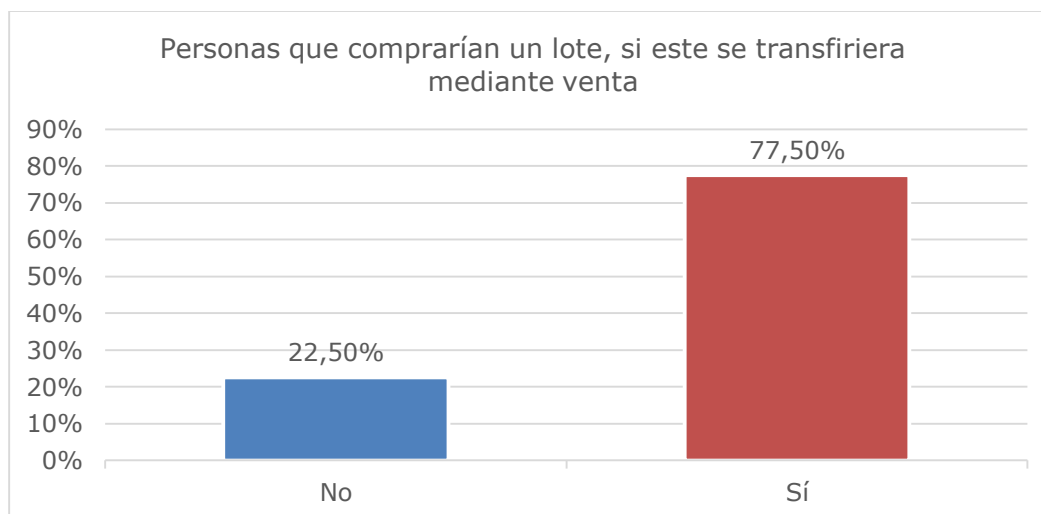


Fuente: Equipo Socya

Además, se relacionan temas de capacitación que si bien no son principales, sí son específicos para el desarrollo de determinadas propuestas que lo requieran, como la transformación de productos lácteos, la manipulación de alimentos, el manejo del producto del café y la radio locución, que requerirán asistencia técnica muy específica para alcanzar el éxito de dichos emprendimientos.

Respecto a las opciones de transferencia de los lotes, se ha ahondado en la opción de venta para conocer las posibilidades de los interesados de acceder a dichos inmuebles en caso de que esta fuera la forma de transferencia definida por el Fondo Adaptación. Se observa en la figura 16, que el 77,5%, es decir 31 personas estarían dispuestas a comprar un lote para su proyecto productivo.

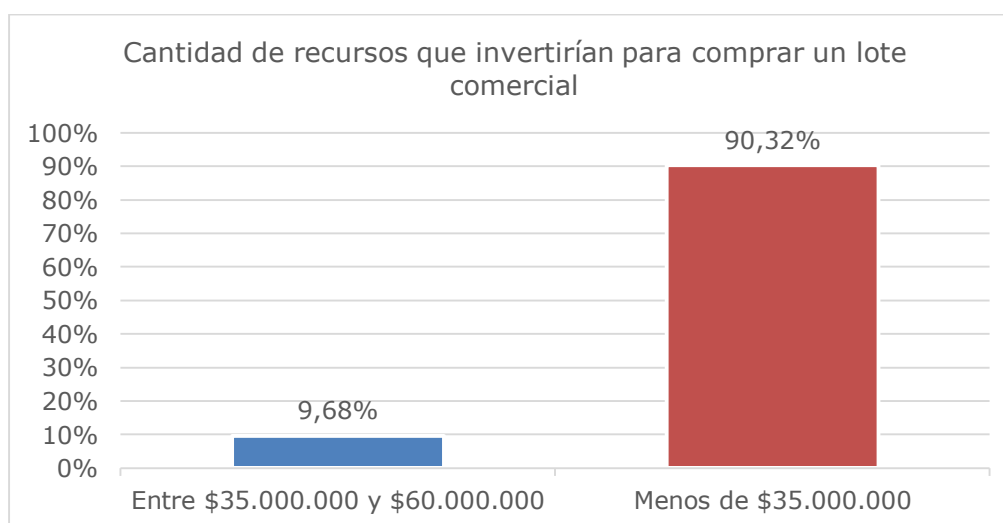
Figura 16. Personas que comprarían un lote, si este se transfiriera mediante venta



Fuente: Equipo Socya

En la figura 17, se indica que el 90,32% de los que estarían dispuestos a comprar un lote, es decir 28 de 31 personas interesadas estarían dispuestos a pagar un valor menor a \$35.000.000 de pesos. Se observa que solo un 9,68% (3 personas) pagaría un valor entre \$35.000.000 y \$60.000.000 millones de pesos. Ninguna persona manifestó tener la capacidad o estar dispuestos a pagar valores superiores a lo indicado en la figura 17.

Figura 17. Cantidad de recursos que invertirían para comprar un lote comercial



Fuente: Equipo Socya

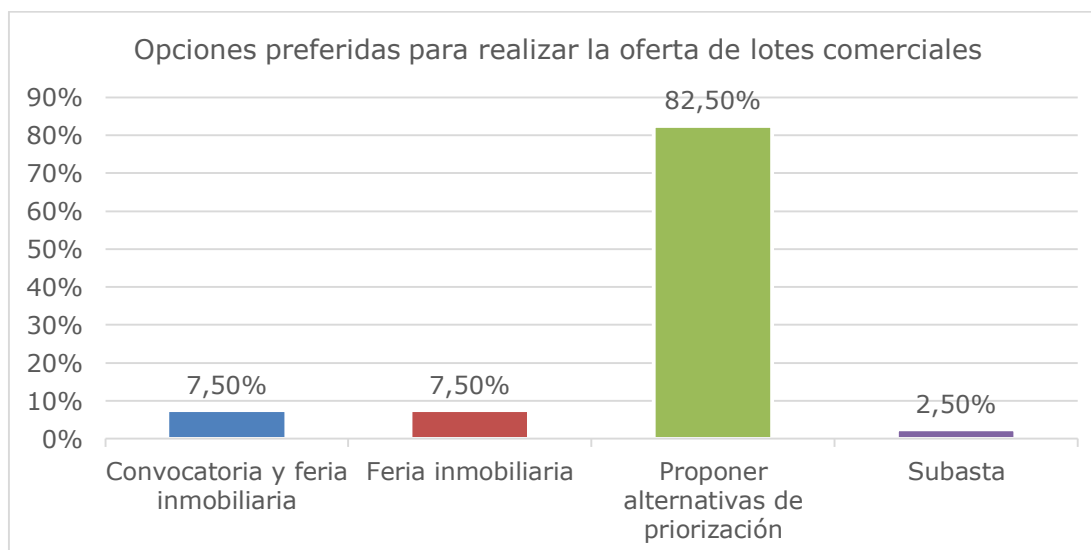
Considerando, que aún no se cuenta con los avalúos de cada uno de los lotes disponibles en el nuevo casco urbano, se recomienda tener este dato como un indicador que muestra que es muy bajo el valor que podrían pagar por un lote quienes estén interesados en adquirir uno mediante la opción de compra.

Además, se debe considerar que son pocas las personas que cuentan con recursos propios para financiar distintos rubros de su proyecto productivo (7,5% de los interesados), por lo que, en caso de tener que comprar el lote, deberán recurrir a préstamos para cubrir dos grandes rubros: compra de lote y construcción de local.

En este sentido, la viabilidad financiera y posible montaje de estos emprendimientos se podrían ver limitadas o afectadas negativamente en los casos analizados en el presente informe. Estos datos indican que las personas interesadas en lotes comerciales para el montaje de su proyecto productivo, no cuentan con capital propio para asumir los costos de compra y/o construcción del local comercial.

c) Acceso a los lotes comerciales

Figura 18. Opciones preferidas para realizar la oferta de lotes comerciales



Fuente: Equipo Socya

La figura 18 muestra que el 82,5% de los interesados (33 personas) considera que se deben proponer alternativas de priorización durante el proceso de reactivación económica, para la comercialización u oferta de los lotes comerciales; solo un 7,5% (3 personas) considera pertinente ofrecer los lotes mediante una feria inmobiliaria abierta al público en general, y el mismo porcentaje eligió la opción de convocatoria con feria inmobiliaria, cerrada para los interesados identificados hasta el momento.

Esto indica que se evidencie la inconformidad de la población en caso de alternativas de transferencia de lotes comerciales que no contemplen de manera amplia la efectiva participación de gramaloteros. En caso de usar una feria inmobiliaria como estrategia para ofertar los lotes, debe tenerse en cuenta acciones de priorización de los interesados que se centren en población gramalotera.

Por su parte, a la pregunta "¿Qué tipo de población cree que deba tener mayor posibilidad de acceso a la comercialización de lotes?", se le pidió a los encuestados seleccionar el nivel de prioridad u orden de importancia para el acceso o transferencia de los lotes comerciales, siendo 1 la mejor opción o de mayor prioridad para el encuestado, y 7 la que menos se ajusta a su necesidad intereses o deseo. Las opciones consideradas como tipo de población en la encuesta fueron:

- Asociaciones gramaloteras que estén en funcionamiento
- Personas gramaloteras que figuren en el registro final de habitantes
- Gramaloteros que tenían negocio en el antiguo casco urbano
- Gramaloteros que han creado negocio posterior al desastre
- Personas no gramaloteras
- Empresas de la región
- Entidades institucionales

Los resultados obtenidos en la pregunta número 29 se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 8. Población que debería tener mayor posibilidad de acceso a los lotes

	Tipo de población	Asociaciones gramaloterías que estén en funcionamiento	Personas gramaloterías que figuren en el registro final de habitantes	Gramaloterías que tenían negocio en el antiguo casco urbano	Gramaloterías que han creado negocio posterior al desastre	Personas no gramaloterías	Empresas de la región	Entidades institucionales
Calificación	1	3	8	21	6	1	1	0
	2	4	16	10	9	0	1	0
	3	10	11	6	12	0	0	1
	4	21	4	3	11	0	1	0
	5	2	1	0	2	3	17	15
	6	0	0	0	0	4	18	18
	7	0	0	0	0	32	2	6
Calificación en porcentajes	1	7,5%	20,0%	52,5%	15,0%	2,5%	2,5%	0,0%
	2	10,0%	40,0%	25,0%	22,5%	0,0%	2,5%	0,0%
	3	25,0%	27,5%	15,0%	30,0%	0,0%	0,0%	2,5%
	4	52,5%	10,0%	7,5%	27,5%	0,0%	2,5%	0,0%
	5	5,0%	2,5%	0,0%	5,0%	7,5%	42,5%	37,5%
	6	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	45,0%	45,0%
	7	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	80,0%	5,0%	15,0%

Fuente: Equipo Socya

La tabla 8⁶ nos muestra que la calificación más votada por los interesados encuestados es que la población que debe tener más posibilidades de acceso a lotes comerciales está conformada por los “gramaloterías que tenían un negocio en el antiguo casco urbano” y como segunda opción fue seleccionada la “población conformada por gramaloterías que figuren en el registro final de habitantes”.

En tercer lugar, eligieron a gramaloterías que han creado un negocio posterior al desastre y en cuarto lugar seleccionaron “las asociaciones gramaloterías que estén en funcionamiento”. Además, se observa que la posibilidad de que

⁶ La tabla 4 se lee de manera horizontal, en donde se toma el número mayor de personas que eligió una calificación dada; por ejemplo, para la calificación de 1, que es la mejor opción, la alternativa de “Gramaloterías que tenían negocio en el antiguo casco urbano” es la más seleccionada, pues fue elegida por más personas con dicha calificación. Esta tabla se puede leer en datos absolutos o relativos, siempre de manera horizontal.

empresas de la región e instituciones tengan acceso a los lotes no es considerada como viable o deseada por los encuestados. Así mismo, los interesados calificaron en último lugar (32 personas, el 80% de los encuestados) la posibilidad de acceso a lotes para personas no gramaloterías, es decir, no desean que dichos lotes comerciales sean transferidos a personas externas y sin relación alguna con el municipio.

Estas cifras muestran con claridad el interés de los encuestados en recuperar las actividades comerciales que existían en el antiguo casco urbano, así como el interés en que el apoyo esté direccionado hacia la población afectada por la tragedia del año 2010. Incluso es interesante observar que la asociatividad no es tomada como una de las alternativas principales, siendo la tendencia hacia las iniciativas individuales, lo cual se debe tener en cuenta como una condición adversa para el establecimiento de proyectos Anclas asociativos.

d) Información de otros interesados

De los 40 encuestados, 8 personas manifestaron conocer a otros posibles interesados en lotes comerciales:

Tabla 9. Contacto de otros interesados en lotes

Nombres y apellidos	Teléfono
José Rafael Peñaranda Zapata	3222804066
Romel Blanco	3107601067
Benjamín Flórez	3112293960
Cristian Darío Corredor	3117867926
Celina Castellanos Castillo	3106285173
Luis Angelo 'S Carvajal Bohada	3102110822
Carmen Milena Carvajal Bohada	3115109442
María Del Carmen Mora Rodríguez	3125772993

Fuente: Equipo Socya

Se contactaron estas 8 personas para corroborar su interés, y quienes afirmaron que así es, se les diligenció la encuesta, tal como lo indica la metodología.

e) Observaciones

Los encuestados manifestaron las siguientes observaciones, opiniones o preguntas sobre el Proyecto de Reactivación Económica, los procesos y sus necesidades:

Tabla 10. Observaciones

Observaciones
¿Cuáles o en qué sitio se encuentran ubicados los lotes comerciales?
¿Qué posibilidad existe de que el proyecto done el lote y el beneficiario asuma los gastos de construcción? ¿en caso de que la única opción sea la venta, le interesa un lote económico y con alternativas de pago?
Si comprara el lote no tendría para construir. Que la reactivación económica se enfoque para los gramaloteros como prioridad.
Que todo sea transparente y que sean prioridad las personas gramaloteras. Y si no se logra vender, si ofrecer al público en general.
Si tiene para comprar el lote no tendría para construir. Que el Fondo Adaptación apoye a los comerciantes que fueron afectados. (la encuestada manifiesta tener un negocio de papelería y corresponsal bancario en Cúcuta).
Relaciona un interesado el cual es vecino de la encuestada (no gramalotero).
Me gustaría obtener la información de la fuente y de primera mano.
Se debe apoyar y dar prioridad a las personas que tienen idea de negocio con un capital semilla.
Le inquieta el tiempo para construir dada la emergencia del Covid-19.
Si compra un lote no tendría para la construcción.
Que los lotes comerciales no salgan tan costosos.
En reunión con la empresa "Leche la Mejor" estos manifestaron estar interesados en un proyecto para un centro de acopio de leche.
Que se dieran las cosas de mejor manera.
Que se informe y se tengan en cuenta a los comerciantes que tenían negocios.
Su negocio actual está ubicado en la finca Cristalitos # 2 zona rural. Espera que el proyecto se realice en los tiempos de los 22 meses y que no se alargue más el tiempo.
Dentro de su observación esta que el lote sea donado y el realiza el proceso de construcción.
Que los lotes sean donados. Que además entreguen un aporte para iniciar con la debida construcción.
Le interesa un lote ubicado cerca al hospital, ya en otro lugar no estaría interesada.
Que se tenga definido el valor de los lotes ya que esto ayudaría a tomar una decisión o determinación para la compra.
Interesado en conocer el proceso de participación o cuál es el paso a seguir para la compra o adquisición de lotes comerciales, ya que está muy interesado.
La encuesta se realizó de manera presencial con el señor José Heriberto Flórez Suarez; esta fue realizada en las instalaciones de la oficina de Socya. Una vez

Observaciones
terminada la reunión denominada “socialización de criterios para proyectos productivos”, este manifestó: está interesado en un lote comercial que se encuentre bien ubicado y central sobre con buenas vías de acceso, dependiendo el área y el valor estaría dispuesto a entrar en negociación para la compra de un lote que se ajuste a sus necesidades y requerimientos.
La señora Marleny es enfática en que, como interesada, si tiene el dinero para construir, no tendría el dinero para comprar el lote. Respecto al instrumento de la encuesta, asume que está bien planteado.
Que esos lotes comerciales sean entregados para personas gramaloterías.
Cabe aclarar que son una organización conformada por un grupo de 86 familias, que representarían mínimo a 344 personas que se beneficiarían de manera directa y que aportarían al desarrollo socioeconómico del municipio con la idea de negocio que se propone desde la asociación. Asimismo, sugerimos que en la medida de lo posible se nos sea entregado el lote como parte del proyecto sin costo alguno, de manera especial y en nombre de la asociación más antigua del municipio, darnos prioridad en la entrega, donación o adjudicación del lote que requerimos para consolidar nuestra idea de negocio.
Se encuentra interesada en un lote comercial ya que proyecta el montaje de su negocio actual y ve una gran oportunidad para el desarrollo económico del casco urbano.
Comerciante interesado en adquirir un lote comercial para trasladar su negocio dedicado a la venta de repuestos de moto y bicicletas en general. Manifiesta que al adquirir un lote tiene mayor espacio para proyectar su negocio y ofrecer un mejor servicio para la comunidad en general.
En la actualidad viene desarrollando labores de ornamentación en un espacio contiguo a su vivienda, por ello siente la necesidad de adquirir un lote donde pueda realizar el montaje de su actividad comercial, ya que esta requiere de un espacio para el almacenamiento, áreas de trabajo y demás.
Mujer de 32 años, residente en el municipio de Gramalote que realiza actividad comercial - supermercado funcionando en su vivienda. Está interesada en un lote para la ampliación de su negocio, pero si debe comprarlo depende del precio. Espera que los lotes sean donados como parte del proyecto, ya que esto sería un gran aporte para la reactivación del comercio urbano del municipio de Gramalote.
Piensa que al adquirir un lote comercial podría ofrecer un mayor y mejor servicio del que actualmente presta dentro de su vivienda, además el espacio para esta actividad requiere un mayor espacio.
Interesada en adquirir un lote para el montaje de su negocio actual dedicado al tema de belleza y así mismo considera que en este espacio puede generar empleos y un mayor número de servicios enfocado al tema de belleza.
Se encuentra muy interesado en poder participar en tema de lotes, ya que proyecta el traslado y montaje de su negocio actual en un espacio más propicio

Observaciones
que en el disponible y sala de su casa donde actualmente desarrolla la actividad comercial.
Que las actividades se desarrollen rápido.
Mantenernos informados de los avances en torno al proyecto de reactivación económica.
Tener en cuenta y como prioridad a las personas gramaloterías en todo lo que tenga que ver con el proyecto de reactivación económica.
La asociación (ASOGATRAGANOR) no cuenta con los recursos necesarios para adquirir o construir en un lote comercial; no obstante, contemplan opciones para la búsqueda de recursos y así poder participar de la reactivación económica mediante las diferentes líneas productivas que ofrece el Proyecto. Dentro de su objetivo principal está el montaje de un centro de acopio de leche. Asimismo, se ve necesario un transporte especializado para la recolección del producto lácteo que garantice la cadena de frío, lo cual facilitaría el traslado hasta el punto de acopio. Cabe aclarar que el centro de acopio es una de las necesidades para el municipio de Gramalote, ya que este beneficiaría a la comunidad en general.

Fuente: Equipo Socya

Estas observaciones son de importancia específica para las distintas ideas de negocio que se presenten para adquirir un lote comercial, pero también son un insumo para abordar aspectos y actividades necesarias para la implementación del componente 1 del proyecto de Reactivación Económica de Gramalote.

f) Conclusiones y recomendaciones

Del presente análisis se concluye lo siguiente:

- Este es un análisis con base en personas que en el año 2017 manifestaron interés en adquirir lotes comerciales, de los cuales el 70% aún conservan sus intenciones (21 personas), y con otras 19 personas que se identificaron durante el proceso adelantado por la Fundación Socya, para un total de 40 interesados (37 personas naturales o individuales y 3 personas jurídicas o asociadas). No obstante, durante el avance del Proyecto, posiblemente más personas manifiesten su interés en lotes comerciales, quienes deben ser tenidos en cuenta en las convocatorias.
- Se identificaron algunos indicadores estadísticos que dan una clara idea de la situación y condiciones actuales para el desarrollo del componente de lotes comerciales.

- El análisis es una base y complemento para definir la forma de transferencia de los lotes a las personas interesadas para la construcción del "Plan Estratégico para la venta, entrega o adjudicación de Lotes Comerciales y para el proceso de apoyo a ideas de negocio en el componente de proyectos productivos y la etapa de asistencia técnica.
- Se recomienda tomar en cuenta que las iniciativas o propuestas aún tienen un carácter incipiente, según las conclusiones que arroja los datos aquí recolectados y analizados. Es decir, aún no hay una visualización amplia por parte de los proponentes de los recursos con los que pueden contar, como las dimensiones de los lotes o la proyección municipal a futuro en la región, para que estos planteen ideas de negocio de mayor calado. Aún se piensa en la continuación de negocios tradicionales y que, en su mayoría, ya se encuentran instalados en viviendas del nuevo casco urbano.
- Algunas de las ideas de negocio que necesitan de un lote comercial también necesitan de un fuerte apoyo en su estructuración y financiamiento. En caso de que los lotes se adjudiquen mediante venta, se disminuye en gran medida la probabilidad de montaje, viabilidad y éxito de estas propuestas, dado que las condiciones del nuevo casco urbano de Gramalote son en esencia aún incipientes, tomando en cuenta que aún está en proceso la etapa de traslado de parte de la población, y apenas comienza a configurarse una dinámica económica con reducidas demanda y ofertas de bienes y servicios.
- Se puede observar que los interesados tienen condiciones restrictivas para asumir la construcción del local, ya que muchos no cuentan con recursos propios y la posibilidad de un préstamo con una entidad bancaria no indica que ya cuenten con un cupo pre-aprobado, ni con las garantías o prendas que exija una entidad bancaria para solicitar dicho préstamo.
- Se recomienda evaluar alternativas para cofinanciar la construcción más allá de la opción de los préstamos bancarios, para garantizar mayor viabilidad del objetivo de la transferencia de lotes comerciales para recuperar y dinamizar la economía gramalotera.

- Los encuestados visualizan los lotes comerciales para comerciantes y habitantes afectados por el desastre del año 2010. En caso de que se considere a la población gramalotera como beneficiaria, se debe manejar el riesgo social que esto conlleva para el desarrollo del Proyecto y sus objetivos.

2. ESTRATEGIA JURÍDICA PARA LA TRANSFERENCIA DE LOTES COMERCIALES

2.1 Creación del Fondo Adaptación y su finalidad

En el año 2010, se presentó en Colombia una fuerte ola invernal asociada al Fenómeno de la Niña, la cual ha sido catalogada como uno de los peores desastres naturales en la historia de Colombia, provocando considerables pérdidas civiles y económicas.

Como consecuencia del enunciado fenómeno, mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, y con base en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos. El mencionado decreto señaló que era indispensable adoptar, entre otras medidas, disposiciones legislativas en materia tributaria, presupuestal, de endeudamiento, control ambiental, contratación pública, procesos, expropiación de inmuebles y control fiscal, así como crear mecanismos necesarios para administrar recursos, a fin de proteger y garantizar los derechos de las personas afectadas, lograr la recuperación de la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero de la Nación y adelantar las obras de infraestructura que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En ese orden de ideas, mediante el Decreto 4819 de 2010 se creó el *Fondo Adaptación*, cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", como una entidad con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De conformidad con el artículo primero de dicho decreto, la finalidad del Fondo Adaptación radica en la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura, rehabilitación económica y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, mediante la mitigación y prevención de riesgos y la protección de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales, todo lo

cual se realiza con cargo a sus recursos.

Es así que, dentro del Plan de Acción Integral Específico para la Atención del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 – PAE, el Gobierno Nacional definió la estrategia de intervención para hacer frente a los impactos generados por el Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011 y la dividió en tres fases a saber: 1) Atención Humanitaria, 2) Rehabilitación y 3) Reconstrucción y Construcción, las cuales buscan el restablecimiento definitivo de la infraestructura, la vivienda, los servicios y equipamientos, en busca de soluciones definitivas de mediano y largo plazo que promuevan la reducción del riesgo, así como el desarrollo de nueva infraestructura que reduzca la condición del riesgo, de las cuales la tercera es ejecutada por el Fondo Adaptación.

De acuerdo con el PAE, corresponde al Fondo Adaptación intervenir en tres de los cinco ejes estructurales de atención, así: i) Infraestructura, ii) Desarrollo Económico y iii) Sostenibilidad Ambiental. Para tal efecto, el Fondo definió como líneas de intervención ocho sectores estratégicos: i) Mitigación del Riesgo (Macroproyectos); ii) Vivienda; iii) Transporte; iv) Deporte, ICBF, Cultura y Educación (Estrategia DICE); v) Agua Potable y Saneamiento Básico; **vi) Reactivación económica**; vii) Medio ambiente; y viii) Salud.

A fin de cumplir con lo establecido, las intervenciones del Fondo: *“responden al desarrollo de una estrategia de gestión del riesgo en el territorio a través del manejo a la amenaza y/o vulnerabilidad de la población **y sus medios de vida**, así como de la infraestructura afectada, **dentro del alcance presupuestal y misional asignado**”*.⁷

Tal como quedó establecido en el CONPES 3776 de 2013, en concordancia con el Plan de Acción del Fondo Adaptación, el objeto y la finalidad de la entidad deben entenderse como un medio para alcanzar la meta última del Estado: **“devolver a los damnificados por los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010-2011, como mínimo, el bienestar del que gozaban antes del desastre y reducir su vulnerabilidad ante eventos extremos futuros”**. Negrilla y subrayado fuera de texto.

En este orden de ideas, se concluye que el patrimonio asignado al Fondo Adaptación está orientado exclusivamente a la ejecución de los proyectos e intervenciones a nivel nacional de las poblaciones afectadas por la ola invernal y no para producirle rendimientos a la entidad, es decir, que el Fondo tiene unas competencias específicas delimitadas en su objeto misional, en los lineamientos de los proyectos que está ejecutando y en las normas especiales que lo regulan.

⁷ Documento CONPES 3776, 30 de septiembre de 2013

2.2 Macroyecto Gramalote

En el municipio de Gramalote, tras los efectos derivados del Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011, se desencadenó un proceso de remoción en masa que destruyó su casco urbano. Dada la magnitud de los daños y la amenaza que los movimientos representaron, se vio la necesidad de reasentar dicha población.

Este proyecto implicó realizar estudios y diseños para el desarrollo del nuevo casco urbano, establecer la norma urbanística y la modificación del Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT, diseños arquitectónicos de las soluciones de vivienda y del mobiliario urbano, así como la compra de los lotes, cuya finalidad está exclusivamente orientada a la construcción del casco urbano, entre otras acciones.⁸

La reconstrucción de Gramalote está enfocada alrededor de la noción de hábitat, y no únicamente de vivienda, lo que incluye generar procesos de arraigo de la población, de **reactivación económica** y de entendimiento del concepto de corresponsabilidad en la gestión del riesgo. Teniendo en cuenta que el reasentamiento de Gramalote se entiende como una estrategia de gestión del riesgo, enmarcada en el proceso de manejo del desastre, más allá de la reconstrucción física de las viviendas, se trata de una intervención integral que contempla diversas acciones en el ámbito social, económico, cultural e institucional, con miras a lograr el restablecimiento del tejido social y de las **dinámicas económicas que propendan por la sostenibilidad de la intervención en el largo plazo**, lo que requiere de la participación y compromiso tanto de las instituciones del orden nacional y local involucradas en el proceso, como de la comunidad gramalotera en su conjunto.

2.2.1 Plan de Reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote

En el año 2015 el Fondo Adaptación, con la participación de autoridades locales y representantes de la comunidad, y en desarrollo del Contrato 171 de 2013 celebrado con la empresa AECOM TECHNICAL SERVICES INC., cuyo objeto consistió en “(...) *realizar la gerencia integral del proyecto de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote (...)*”, formuló el “Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote”, instrumento mediante el cual se establecieron los programas y proyectos, así como las medidas de apoyo y acompañamiento, encaminados a responder de manera integral a los impactos de diferente índole generados por el desastre ocurrido en diciembre de 2010, así como la definición de las medidas de apoyo y acompañamiento a las que los diferentes grupos de población beneficiaria podrían acceder, su alcance y el presupuesto requerido para su ejecución.

⁸ Ibídem

Así, el Plan de Reasentamiento es el instrumento rector del “Proyecto de reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del municipio de Gramalote”, cuya ejecución está a cargo del Fondo Adaptación⁹, y el resultado final busca responder integralmente a las necesidades de las familias, en concordancia con las normas aplicables y los recursos disponibles para llevar a cabo el proyecto.

De esta manera, en materia de rehabilitación económica se establecieron mecanismos para generar ingresos y mejorar medios de subsistencia de los habitantes del municipio, análisis de su vocación productiva y capacidades técnicas y organizacionales, a fin de formular diferentes tipos de proyectos (individuales y asociativos) que reactiven económicamente dichas familias, que puedan ser apoyados por los recursos del Fondo destinados para ello.

Lo anterior obedece a la necesidad de implementar las medidas de estabilización de las etapas de traslado y postraslado del Plan de Reasentamiento de Gramalote en lo concerniente a la reactivación socioeconómica, teniendo como referencia que la reconstrucción física del casco urbano de Gramalote, por sí sola, no garantiza el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de las familias, una vez estén habitando el nuevo casco urbano, por lo que es necesario impulsar el desarrollo económico local y regional, para asegurar la sostenibilidad del municipio una vez el Fondo termine su intervención en el Reasentamiento.

Dentro de las medidas de rehabilitación económica se encuentra el “*Acceso a la infraestructura económica en el nuevo casco urbano*”, y es importante precisar que el mencionado plan indica expresamente que “*A través de esta medida se busca establecer **las reglas de asignación** y/o venta de la infraestructura comercial o lotes para uso comercial que se desarrollen en el nuevo casco urbano.*”

Es claro pues que la intención de las entidades que participaron en la formulación del referido Plan, fue la asignación de la infraestructura económica a emprendimientos y proyectos productivos que se estructuraran y operaran en el municipio de Gramalote, como la principal de las posibilidades de entrega de dichos inmuebles, siendo la venta una alternativa residual para la disposición de la infraestructura económica disponible.

2.3 Régimen de contratación del Fondo de Adaptación y su aplicación para las transferencias de lotes comerciales.

Este punto se dividirá en dos aspectos, por un lado, las generalidades del régimen de contratación que rige al Fondo de Adaptación y, por el otro, algunas

⁹ Proyecto priorizado por el Consejo Directivo del Fondo Adaptación en sesión del 24 de noviembre de 2011, según consta en el Acta No. 007.

apreciaciones sobre la aplicabilidad de este, al caso concreto que nos ocupa, esto es, cómo hacer la asignación y/o transferencia de los lotes de uso mixto de conformidad con el establecimiento contractual que rige el Fondo actualmente.

2.3.1 Generalidades del régimen de contratación del Fondo de Adaptación

En primer lugar, con el fin de dar mayor claridad sobre el contexto en el cual se realiza el presente estudio y análisis, es preciso indicar que, de acuerdo con el Decreto 4819 de 2010, *"se creó el Fondo Adaptación como una entidad descentralizada del orden nacional con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con régimen contractual de derecho privado, para atender la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña."*

En cuanto al régimen de contratación del Fondo, este aspecto fue ampliamente desarrollado, no sólo por el consultor AECOM, sino también en el análisis legal realizado por la firma Suárez Beltrán Abogados Consultores, con anterioridad a la expedición de la Ley 1955 de 2019, que adoptó el Plan de Desarrollo 2018 – 2022, que en su artículo 46 estableció:

"Artículo 46. Del Fondo Adaptación. *Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:*

Artículo 155. Del Fondo Adaptación. *El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-Ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012.*

*Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en los artículos 11 y 17 de la Ley 1150 de 2007, **a partir del 1 de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.***

Con el propósito de fortalecer y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, el Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del Plan Nacional de Adaptación y de la Política Nacional

de Cambio Climático, o su equivalente, en coordinación con los respectivos sectores.

Parágrafo. *Será responsabilidad de las entidades del orden nacional y territorial beneficiarias de los proyectos a cargo del Fondo Adaptación, garantizar su sostenibilidad y la puesta en marcha de los mecanismos jurídicos, técnicos, financieros y operacionales necesarios para su adecuada implementación."*

- Así las cosas, a partir del 1 de enero de 2020, se modifica por primera vez el régimen de contratación del Fondo de Adaptación que, históricamente desde 2010 y en todas las leyes y decretos que regularon su actividad, había sido regido por las normas del derecho privado, para pasar a que todas las contrataciones que realice el Fondo de esa fecha en adelante, se rigen por el estatuto de contratación estatal, esto es, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.
- En este orden de ideas, y considerando que las propuestas presentadas por AECOM y el concepto rendido por Suárez Beltrán son anteriores a la expedición de la referida Ley 1955 de 2019, su contenido ha perdido vigencia desde el 1 de enero de 2020, en cuanto a la forma en que el Fondo de Adaptación puede regular su contratación en relación con la transferencia o asignación de los lotes de uso comercial o mixto; además que las dinámicas territoriales y poblacionales hoy también son diferentes.
- Adicionalmente se observa que, si bien el Manual de Contratación del Fondo Adaptación había sido actualizado en agosto de 2019, mediante la Resolución 0438 del 12 de ese mes, dicha actualización no tuvo en cuenta el factor de temporalidad establecido en el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019, esto es, que el régimen de contratación privado dejaría de existir el 1 de enero de 2020, por lo que la Sección I, referida en el artículo 2 de la mencionada Resolución, esto es, "Contrataciones Régimen Privado", no es aplicable en la actualidad y no estaría vigente en virtud de lo dicho, y especial y particularmente el punto 2 de esa sección, que se refiere a selección de contratistas.
- Así las cosas, sólo estaría vigente la Sección II de dicho Manual de Contratación, "Régimen Público", y los procesos y mecanismos de selección que en esta se prevén, acorde con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.
- Así mismo, mediante la Resolución 182 de 1 de julio de 2020 fue publicado y adoptado el nuevo "Manual de Contratación del Fondo Adaptación, en el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" (artículo primero), que rige a partir de su fecha de publicación. Se especifica

en el título 3.3.2 sobre el régimen jurídico contractual que “de conformidad con el artículo 46 de la Ley 1955 de 2019, los trámites y procesos contractuales que adelante EL FONDO, a partir del 1 de enero de 2020 se rigen por lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”¹⁰.

2.3.2 Apreciaciones en cuanto a la aplicabilidad del régimen de contratación al propósito buscado con los lotes de uso mixto y/o comercial

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del Fondo y la potestad que tenía de regirse por el régimen de contratación privado, se observa que se presentaba una confusión entre (i) ese régimen de contratación y (ii) las modalidades de selección previstas para el Fondo Adaptación, de acuerdo con el Manual de Contratación de la entidad, y (iii) la forma de hacer la asignación de recursos de inversión directamente a beneficiarios, de acuerdo con el plan de inversiones y la finalidad última que tienen esos recursos en virtud de los objetivos mismos de existencia del Fondo y la finalidad para la cual fue creado, tal como ha sucedido con la adjudicación de unidades de vivienda.

Es preciso indicar que el régimen de contratación, de acuerdo con la variación normativa mencionada, determina las modalidades de selección, recopiladas en el Decreto 1082 de 2015.

Así, para reiterar, las modalidades de contratación analizadas en los documentos entregados por AECOM y en el concepto dado por Suárez Beltrán Abogados Consultores, sobre las cuales se ha hecho el énfasis hasta ahora y que, como ya se dijo, se encuentran hoy desactualizadas por el cambio en el régimen de contratación, están planteadas fundamentalmente desde el proceso de selección, lo cual es perfectamente válido, pero es necesario también hacer un análisis de los otros posibles títulos de asignación o transferencia de los lotes comerciales.

Las asignaciones de recursos de inversión expresamente destinados, en este caso, a la reconstrucción y a la rehabilitación y reactivación económica del municipio de Gramalote, no necesariamente están todas sujetas a las mismas reglas de contratación, pues es claro que, en principio, sus destinatarios deberían ser, en última instancia, los damnificados por el desastre, por lo cual es posible que no todas las modalidades requieran la aplicación estricta del régimen de contratación y de las modalidades de selección para elegir a los beneficiarios, pues se partiría en algunas de ellas del listado de perjudicados previamente elaborado dentro del plan de reasentamiento, excepto por la necesidad de determinar, adicionalmente, a cuáles de estos beneficiarios se les

¹⁰ Manual de Contratación Fondo Adaptación. Versión 1.0 julio 2020, Bogotá D.C. Página 10.

otorga un apoyo, auxilio, goce o cualquier otra modalidad de asignación de recursos, que estará, por supuesto, sujeta a reglas diferentes, de acuerdo con la finalidad que se espera lograr.

De esta manera, algunas de estas asignaciones podrían ser realizadas mediante la transferencia de bienes o apoyos económicos directamente a los beneficiarios, incluso, sin necesidad de existencia de contrato en algunos casos, pues corresponderían a incentivos, eso sí, garantizando la legalidad, transparencia e igualdad en el proceso de determinación de cuáles de los habitantes del municipio serán los beneficiarios de dichas asignaciones. En otras palabras, en el caso de los habitantes no se trata en estricto sentido de "contratistas", se trata de beneficiarios de los recursos precisamente destinados a apalancar los proyectos de reactivación económica, tal como lo veremos en el punto 3 de este análisis.

2.4 El carácter de utilidad pública en la adquisición de los predios dentro del plan de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote y finalidad de los lotes de uso mixto dentro de éste

El Fondo de Adaptación "(...) tiene como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, telecomunicaciones, ambiente, agricultura, servicios públicos, vivienda, educación, salud, acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, reactivación social y económica de las familias damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales (...)"

Dentro de ésta, se ha priorizado el proyecto "*Reasentamiento del casco urbano y **rehabilitación económica** del municipio de Gramalote (Norte de Santander)*" (negrillas y subrayas propias), en el marco del cual fueron adquiridos, con fines de utilidad pública, los inmuebles que dieron lugar a los actuales lotes urbanizados con uso comercial o mixto a los que hacemos referencia.

Es importante entonces precisar que los procesos de reasentamiento, reconstrucción y rehabilitación que deben tener lugar en cumplimiento de los fines y obligaciones constitucionales del Estado, no se limitan únicamente a la vivienda pues éstas, si bien aportan al reasentamiento, su construcción y ocupación no son acciones suficientes para lograr la finalidad de reactivación económica y para garantizar medios de subsistencia sostenibles a largo plazo, máxime en el caso concreto de Gramalote, en el que se tiene una comunidad

que estuvo y/o ha estado por fuera del territorio durante un largo período de tiempo.

Tal como lo indica la "Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre" del Banco Mundial y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento,

*"El objetivo final del reasentamiento de población es apoyar a las personas en la **reconstrucción de sus medios de subsistencia, lo que incluye no solo la vivienda sino sus fuentes de ingreso, actividades económicas**, relaciones sociales, acceso a servicios públicos y sociales y sus prácticas culturales. El principal logro es la incorporación de la familia o comunidad a su nuevo hábitat, en el que se aseguren condiciones económicas, sociales y culturales adecuadas para su readaptación y normal desarrollo.*

(...)

*El modelo propone que estos riesgos se deben revertir por medio de la reconstrucción y el **mejoramiento de los medios de subsistencia de los desplazados**.*

(...)

2.4 Componente entrega de viviendas, unidades productivas y traslado

*Este componente incluye la adjudicación de viviendas **o unidades productivas a las unidades sociales** (familias y unidades productivas), la titulación de los mismos y el traslado de la población."¹¹ (negrillas y subrayas propias).*

Así las cosas, en relación con los lotes comerciales objeto de este análisis, no está previsto dentro de los fines del Fondo que los mismos generen rentabilidad a éste, ni se trata de inmuebles que no sean requeridos para el ejercicio de sus funciones legales, lo cual justificaría que deba necesariamente procederse a su venta, por el contrario, deben ser considerados como requeridos para el ejercicio de las funciones del Fondo, para efecto de lo previsto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, como parte de los recursos precisamente destinados, presupuestalmente, a la reconstrucción de los medios de subsistencia de los Gramaloteros y, por tanto, su asignación debe hacer parte de la materialización

¹¹ Correa, Elena y Ramírez, Fernando. "Formulación del plan de reducción de riesgo de desastre y determinación de la pertinencia del reasentamiento. Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre." Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe. Washington D.C., U.S.A., 2011.

misma de sus funciones y objeto misional, al ser recursos de inversión que deben pasar a estar en cabeza de los beneficiarios, en el caso concreto, de los damnificados del municipio de Gramalote, con el fin de conformar los recursos requeridos para los planes y proyectos productivos que aseguren la autonomía y sostenibilidad de los habitantes del territorio reasentado.

2.5 De la asignación concreta de los lotes a posibles beneficiarios

Antes de poder pasar a la presentación de las modalidades de asignación identificadas dentro del análisis, es necesario hacer unas importantes precisiones que permitan comprender por qué se plantean, siendo lo primero anotar que, si bien el riesgo jurídico respecto de la modalidad de transferencia o entrega de los lotes es un aspecto fundamental para el Fondo, el análisis hasta ahora realizado se ha basado casi exclusivamente en la reiteración de las modalidades de selección previstas en las normas y en el Manual de Contratación de la entidad, y en la seguridad y “facilidad” jurídica de las alternativas para transferir o asignar los lotes, pero se considera que hay otro aspecto igual o más importante, que es el logro del fin último relacionado con la rehabilitación y reactivación económica esto es, el éxito y sostenibilidad de proyectos productivos y/o comerciales.

En este orden de ideas, no se trata de “reponer el patrimonio económico” de los afectados y/o beneficiarios, aunque esto no es precisamente prohibido o inconducente en procesos de reasentamiento (incluso en este mismo proceso concreto, donde ya se presentó un ejemplo), se trata de propender por el desarrollo económico sostenible del municipio, por el derecho a la igualdad y a la vida digna de sus habitantes y por la autonomía económica y financiera de éstos, finalidad que no sólo está constitucionalmente protegida, sino que además hace parte del objeto mismo del Fondo, del mandato legal en cuanto a su razón de ser, sus funciones y la destinación de los recursos que le son asignados, tal como lo indica Suárez Beltrán¹² en su concepto, en el que se afirma que *“le correspondería al Fondo posibilitar que el reasentamiento de la población en el casco urbano de Gramalote, sea integral (social, económico, etc.) y sostenible”* lo cual por supuesto, en última instancia, se orienta o se refleja hacia la protección de los derechos fundamentales de esta población vulnerable.

Es importante mencionar que la finalidad principal del Fondo Adaptación no es conservar ni multiplicar los recursos que le son asignados, especialmente aquellos previstos en el rubro de inversión, ni obtener utilidades, sino que por el contrario se debe buscar la ejecución de estos, mediante su asignación a los proyectos o planes de inversión en beneficio de la comunidad destinataria de esos recursos, que incluyen tanto vivienda como medios de subsistencia y

¹² Ver documento “1 Concepto Venta Firma Suarez Beltrán 2018”, facilitado por el Fondo Adaptación, como un archivo complementario a los productos 555 y 556, que tratan el tema de lotes comerciales.

sostenibilidad, para superar la pobreza extrema y mejorar las condiciones socioeconómicas, entre otros sectores de atención del Fondo Adaptación, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y con las normas que rigen la existencia y actuación del Fondo Adaptación, lo mismo que su planeación y ejecución presupuestal, por supuesto también considerando el “fomento, localización y promoción de instituciones públicas y privadas en el nuevo casco urbano de Gramalote” (AECOM)¹³.

Así lo ha reconocido incluso la comunidad internacional, como es el caso del desarrollo doctrinario conocido como “Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados”, los que

“fueron desarrollados mediante un proceso de consulta organizado por la ONG Displacement Solutions y contaron con la participación de abogados, juristas, profesores de Derecho y del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), la Universidad de las Naciones Unidas y de personal de organizaciones no gubernamentales.

Estos principios sugieren que el proceso de reasentamiento debería preservar las instituciones socioculturales que ya existan, garantizar que el lugar de reasentamiento no se encuentre también bajo riesgo de sufrir peligros relacionados con el cambio climático, mantener o promover la vivienda o la posesión de tierras para los residentes reasentados, ofrecer una comp-ensación por los bienes que se han perdido, mantener o consolidar los empleos y reforzar las capacidades a múltiples niveles para lidiar con el reasentamiento.”¹⁴ (negrillas y subrayas propias)

De esta forma, es vital acompañar el análisis orientado a la seguridad jurídica, con el que se ocupa de lograr el fin último de los recursos destinados **a los damnificados de este municipio**, el que se dividirá en a) Posibilidad de cesión gratuita de bienes fiscales a particulares y b) Posibles modalidades o títulos de asignación, o de transferencia de dominio, de los lotes de uso comercial y/o mixto.

2.5.1 De la prohibición de las donaciones o auxilios

De acuerdo con lo indicado por AECOM al Fondo Adaptación, “debemos partir del hecho que la transferencia a título gratuito está prohibida de conformidad con lo señalado en el artículo 355 de la Constitución política que dispone “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en

¹³ AECOM. 2018. Producto 556 Espacios Comerciales. Página 8.

¹⁴ Doberstein, Brent y Tadgell, Anne, “Directrices para una reubicación ‘dirigida’”, 2014.

Tomado de: <https://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/doberstein-tadgell>

favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”

No obstante, es preciso aclarar que dicha prohibición no es absoluta y que, de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y de la Doctrina de este último, admite las excepciones que la Constitución establece o que se desprenden de sus normas, por lo que no toda transferencia de recursos a particulares sin contraprestación está prohibida, **sino sólo aquellas que no correspondan al cumplimiento de un claro deber estatal o a la satisfacción de una necesidad cuya responsabilidad corresponda al Estado.**

Por el contrario, las transferencias de bienes o recursos a particulares, sea cual sea la forma que adopten, que cuenten con fundamento constitucional o correspondan a satisfacer derechos como los consagrados en la Constitución, están por fuera de la prohibición, pues en tales circunstancias no se está ante una conducta prohibida, sino frente al cumplimiento de un deber del Estado.¹⁵

Es así como lo reconoce expresamente la Corte Constitucional, en numerosa Jurisprudencia, de la que se citan sólo algunos pronunciamientos:

- Sentencia C-375 de 1994:

"No le cabe duda a la Corte que las normas del decreto que se revisa, en cuanto autorizan a los establecimientos bancarios oficiales que hacen parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario para castigar las deudas por capital e intereses y gastos existentes al 6 de junio de 1994, a cargo de los productores privados en las zonas afectadas por la referida catástrofe natural y ordena su reembolso por la Nación con cargo al presupuesto nacional, implica un auxilio en favor de los destinatarios de la medida que lo son, de modo general, dichos productores.

A juicio de la Corte, un auxilio de la naturaleza indicada en favor de víctimas, plenamente identificadas y sin recursos o con escasos recursos económicos para subvenir a sus necesidades y para reparar así sea en parte los perjuicios recibidos, con motivo de la calamidad pública de que dan cuenta los antecedentes es constitucional, mirado como una excepción al art. 355 en referencia, con base en las siguientes consideraciones:

(...)

¹⁵ Jaime Rogerio Báez Rangel, "Extensión y límites de la prohibición constitucional de decretar auxilios y donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado". Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, 2005. Tomado de <http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2005/117954.pdf>

Los damnificados de la aludida calamidad pública, se ubican dentro de las clases de personas que según la norma del artículo 13 de la Carta Política merecen especial protección estatal, dada la precaria condición económica y física en que se encuentran y que **las colocan en situación de debilidad manifiesta**. En consecuencia, es constitucional la normatividad que en desarrollo del principio de la solidaridad y del derecho a la igualdad tienda, como acontece con la preceptiva que se examina, a poner en funcionamiento mecanismos que busquen atenuar o reparar los males que ha sufrido, en lo económico, familiar y social, la población asentada en el territorio afectado por la ocurrencia de los mencionados fenómenos naturales.” (negrillas y subrayas propias)

- Sentencia C-251 de 1996:

“La Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de **armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas**, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva.

El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, **siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales**...

(...) No basta entonces con señalar que el Estado está efectuando una transferencia de un recurso estatal a un particular, sin contraprestación, para concluir que estamos en frente de un auxilio prohibido por el artículo 355 de la Carta. En efecto, si tal cesión gratuita cuenta con un fundamento constitucional expreso, no se trata de una donación prohibida por la Carta sino, por el contrario, del cumplimiento de deberes constitucionales atribuidos al Estado.” (negrillas y subrayas propias)

- Sentencia C-254 de 1996:

“La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los “auxilios parlamentarios”, y **en buena medida explica su alcance**.” (negrillas y subrayas propias).

- Sentencia C-159 de 1998:

"3.3. La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país."

- Sentencia C-922 de 2000:

*"La Corte ha entendido que la prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, **no tiene un alcance absoluto**. Por lo tanto, **no toda transferencia de recursos o bienes públicos a favor de particulares, sin contraprestación alguna, puede catalogarse como auxilio o donación prohibido**, pues cuando la transferencia de aquéllos obedece al cumplimiento de finalidades constitucionales, no se incurre en la violación del precepto del art. 355." (negritas y subrayas propias)*

- Sentencia C-712 de 2002:

***"(1) La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los "auxilios parlamentarios", y en buena medida explica su alcance.** (2) La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad (3) El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. (4) Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas. **(5) No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables.**" (negritas y subrayas propias)*

- Sentencia C-027 de 2016:

"En ese contexto, en muchas ocasiones la Corte ha admitido que en varias oportunidades las erogaciones que el Estado otorga a título gratuito a favor de particulares, surgían de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autorizaba, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado, 'con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país, al tenerlos como criterios que responden a la concepción del Estado Social de Derecho'. Así, entre otros, estos eventos autorizan estas subvenciones: (i) los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.); 'el fomento de la investigación y transferencia de la tecnología (art. 71 C.P.); el fomento a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.); la adquisición de predios para los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.); la ejecución de proyectos de vivienda social y servicios públicos de salud y educación (Art. 49, 51 y 67)'.

*Sin embargo, solo hasta la sentencia C-152 de 1999 la Corte reconoció expresamente que **la Carta autorizó al Estado para conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquella considerara dignas y merecedoras de apoyo** y, lo más importante, precisó que su desarrollo era materia reservada a la libre configuración normativa del Legislador (...)"*

*"Adicionalmente, la Corte reconoció que las excepciones descritas hasta el momento en realidad descubrían 'la faz más característica del Estado social de derecho. En efecto, se suponía asumir como función propia la puesta en marcha de un sistema prestacional enderezado a asegurar el mínimo vital, al cual resultaba connatural la intervención en la vida económica y social (C.P. art. 334), de donde encontró necesario distinguir el campo de la prohibición de otorgar auxilios y donaciones, propia de la esfera presupuestal, del concierto **de acciones propias del Estado social de derecho imputables al cumplimiento de deberes y principios constitucionales que necesariamente implican gasto público, o articularse en bienes o servicios, a veces entregados gratuitamente, sin que por ello se ingrese en el campo de la anotada prohibición**'."*

Así pues, existen variadas excepciones al artículo 355, que no se limitan sólo al otorgamiento de vivienda de interés social, como ocurrió incluso en el caso específico de Gramalote, en el que a aquellas personas que eran propietarias, pero no vivían en Gramalote al momento de la tragedia y contaban con otra solución de vivienda, se dispuso entregarles lotes urbanizados, de una extensión

proporcional a la propiedad que tenían en el antiguo casco urbano¹⁶, lo cual evidentemente no coincidiría en sentido estricto con el espíritu de la vivienda de interés social en la que, por definición, debe ser la única vivienda del beneficiado, pero que es perfectamente justificable desde los deberes del Estado en una calamidad y desastre natural, con el fin de compensar a los damnificados y dotarlos de medios y herramientas para su recuperación social, familiar y económica.

Adicionalmente, la Corte ha reconocido que no siempre se requiere la suscripción de un contrato con el beneficiario del auxilio, de lo que debe entenderse que la excepción del inciso segundo del artículo 355 es uno de los caminos a través de los cuales se cumplen los cometidos estatales y la única cuando se trata de asocio con particulares para ello, sin que ello signifique que dicha función no pueda cumplirse de forma directa, sin precisar contrato alguno.

Es así como lo ha entendido el Tribunal Constitucional, que ha indicado que, de acuerdo con una interpretación armónica de la Carta Política, no se trata de una prohibición absoluta, sino que además de la asignación de subvenciones a través de contratos celebrados con el Estado, también es viable asignar auxilios o donaciones por parte de cualquiera de las ramas del poder público a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, en aquellos eventos en que el auxilio o incentivo tuviese como fundamento una norma o principio constitucional y resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.

Igualmente, se considera que la finalidad del Fondo se encuentra coligada con los fines del Estado previstos en el artículo 2º de la Constitución Política, especialmente en lo que se refiere a la protección de *"las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."*

En el caso concreto, la asignación de infraestructura comercial en el marco del plan de reasentamiento se ajusta al ordenamiento vigente, teniendo en cuenta que, tal como quedó establecido en el CONPES 3776 de 2013, en concordancia con el Plan de Acción del Fondo Adaptación, el objeto y la finalidad de la entidad deben entenderse como un medio para alcanzar la meta última del Estado: "devolver a los damnificados por los efectos derivados del Fenómeno de "La Niña" 2010-2011, como mínimo, el bienestar del que gozaban antes del desastre y reducir su vulnerabilidad ante eventos extremos futuros". (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, el Esquema de Ordenamiento Territorial de Gramalote,

¹⁶ Tomado de: <https://www.vanguardia.com/colombia/se-entregaron-las-primeras-100-casas-en-el-nuevo-gramalote-JRVL383587>, martes 20 de diciembre de 2016.

adoptado mediante Acuerdo No. 015 del 17 de octubre de 2014 y modificado mediante Acuerdo No. 004 del 13 de marzo de 2018, contempla en su artículo 151:

"5. TRANSFERENCIA DEL DERECHO DE DOMINIO DE LOS BIENES DE NATURALEZA PRIVADA. *Los bienes destinados al uso privado que resulten del proceso de constitución de la cabecera municipal de Gramalote serán transferidos de conformidad con el procedimiento y las condiciones que para el efecto establezca el Fondo Adaptación, en el marco del Proyecto de reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del municipio de Gramalote.*"

En este orden de ideas, una vez aclarado el punto de la posibilidad de entrega o transferencia de un bien o recurso público a un particular sin que se reciba contraprestación alguna, y que esto no necesariamente está siempre enmarcado en la prohibición del artículo 355 de la Constitución, procederemos entonces a plantear las alternativas identificadas para tal asignación a los beneficiarios del desastre de Gramalote, esto aclarando que tales alternativas fueron pensadas para armonizar la seguridad jurídica y la consecución de la finalidad de lograr el desarrollo de proyectos y, en última instancia, la reactivación económica del municipio.

2.5.2 Posibles modalidades o títulos de asignación, o de transferencia de dominio, de los lotes de uso comercial y/o mixto

Dentro del análisis realizado, teniendo en cuenta lo anterior, se han identificado las siguientes posibles modalidades o títulos de asignación/adjudicación de los lotes comerciales de propiedad del Fondo Adaptación:

i. Alternativas con transferencia o título traslativo de dominio:

- **Dentro de los paquetes de apoyo a proyectos económicos:** Este aporte haría parte de los recursos totales, junto con el componente dinerario (en los casos que así lo requieran y previo cumplimiento de los criterios establecidos y aprobados), que se entregarían para (i) el apoyo a proyectos productivos agroindustriales y de servicios y (ii) el apoyo al establecimiento de emprendimientos en el nuevo casco urbano, como asignación en especie, dentro de las ayudas incluidas en el plan de reasentamiento y, especialmente, en el aparte de reactivación económica, de acuerdo con los criterios de selección que se determinen.

Esta posibilidad se entiende enmarcada dentro de la excepción del

artículo 355 de la Constitución, ya que se compadece con los deberes del Estado en caso de desastres y calamidades, debido a que aún después de la entrega de vivienda, las personas sin medios de subsistencia siguen estando en condición de vulnerabilidad y, por tanto, en una situación de debilidad manifiesta, lo cual ha sido ratificado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como se explicó en el literal a). Los inmuebles podrían transferirse de forma condicionada para que, en caso de no desarrollarse los proyectos en un período de tiempo determinado, o no destinarse los inmuebles a éstos, la propiedad retornara al Fondo de Adaptación.

Podría darse una variación en la que no se transfiera el derecho de propiedad completo, sino sólo el derecho real de usufructo, en los mismos términos mencionados, por un plazo determinado, al final del cual podría pasar la propiedad al beneficiario, si se cumplen las condiciones y objetivos del proyecto económico, o retornar al Fondo Adaptación, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 823 y siguientes del Código Civil.

- **Venta a beneficiarios o terceros:** La primera modalidad dentro de los títulos traslativos de dominio es la que ha sido planteada por AECOM, con ciertas diferencias, que sería la venta de los lotes, que puede ser a damnificados o a terceros, cualquiera que oferte, pero que ya no se puede realizar a través de una simple invitación, abierta o cerrada, sino que requiere llevarse a cabo a través de un proceso de selección abreviada, en los términos del literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes del Decreto 1082 de 2015. Esta opción no permitiría garantizar que los lotes, o al menos la mayoría de éstos, sean adquiridos por los habitantes o comerciantes del municipio, ni su destinación en función de la Reactivación económica de Gramalote.
- **Donación al Municipio de Gramalote:** Otra de las excepciones al artículo 355 superior, es la donación o transferencia gratuita a entidades públicas, a través de convenios interadministrativos, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 9 de 1989 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. La finalidad sería que el Municipio de Gramalote asuma directamente la administración y asignación de esos bienes que hacen parte de los recursos de inversión para el reasentamiento y reactivación económica del Municipio.
- **A título de compensación:** Otra alternativa es la entrega de los lotes directamente a los beneficiarios que se seleccionen, que anteriormente contaban con alternativa económica en el antiguo casco urbano, a

título de reconocimiento o compensación por pérdida y traslado de actividad productiva y/o renta de inmueble o establecimiento anterior, en los casos en los que un inmueble, en propiedad o tenencia, existente antes del desastre fuera destinado, parcial o totalmente, a una actividad productiva. Esto del mismo modo en que se compensó lotes a propietarios de inmuebles en el antiguo casco urbano pero que no residían allí y aun siendo propietarios de otro inmueble/vivienda.

- **Transferencia gratuita a entidad sin ánimo de lucro en convenio(s) de colaboración:** Otra opción es que tanto los lotes, como los recursos en dinero destinados a (i) el apoyo a proyectos productivos agroindustriales y de servicios, (ii) el apoyo a establecimiento de emprendimientos en el nuevo casco urbano y (iii) el incremento de las inversiones públicas y privadas en el Municipio, sean transferidos, a título gratuito, a través de la celebración de uno o varios convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro, en los términos del artículo 2 del Decreto 092 de 2017, para que éstas, de forma independiente y sin participación o injerencia posterior del Fondo de Adaptación, implementen estos programas previstos en el plan de reasentamiento, que a su vez hace parte del plan de desarrollo. Se debe garantizar proceso competitivo de selección, en los términos de dicho decreto, pero no aplica la Ley 80 de 1993, ni la Ley 1150 de 2007, ni el Decreto 1082 de 2015.

ii. Alternativas sin transferencia o título traslativo de dominio:

- **Comodato a una entidad sin ánimo de lucro en convenio(s) de colaboración:** En virtud del artículo 38 de la Ley 9 de 1989, se puede dar en comodato un bien público a una entidad sin ánimo de lucro y, como ya se dijo, al tenor del Decreto 092 de 2017, se pueden celebrar con estas entidades convenios de colaboración con el fin de que se promuevan e implementen los programas y proyectos sociales previstos en los planes de desarrollo. En este caso, habría igualmente que elegir la entidad sin ánimo de lucro mediante un proceso competitivo, en los términos de dicho decreto.

Adicionalmente, en caso de que esta modalidad fuera a ser implementada, sería necesario establecer un régimen de mejoras, en el sentido de regular la propiedad de éstas a la terminación del comodato, frente a lo cual se sugiere que dicha regulación establezca que las mejoras quedarían en cabeza del Fondo, sin pago de contraprestación alguna por ellas.

iii. Combinación de modalidades:

No necesariamente se debe escoger una sola modalidad de asignación o transferencia de los lotes de uso comercial, sino que puede hacerse un proceso mixto, mediante varias modalidades de asignación, poniendo como ejemplo, entre otras opciones, las siguientes:

- **Opción 1:** Del paquete de inmuebles, (i) algunos pueden transferirse gratuitamente a personas o asociaciones comunales con proyectos productivos viables, bien a título de apoyo económico o a título de reconocimiento por pérdida y/o traslado de actividad productiva, mientras que (ii) otros, que se incluyan en el proceso de transferencia gratuita a personas o asociaciones y no sean finalmente entregados, pueden enajenarse a través de un proceso de selección abreviada, con el fin de atraer o, al menos, incluir “inversionistas regionales, quienes estén dispuestos a desarrollar establecimientos comerciales, industriales y de servicios considerados motores para la rehabilitación económica del casco urbano”. Incluso, si mediante estos dos primeros pasos no se transfiere la totalidad de los lotes, puede incluirse en esta combinación una tercera opción o etapa (iii) de transferencia de dominio de algunos de estos inmuebles al Municipio de Gramalote. El orden de estos pasos puede responder a las necesidades y a las posibilidades del Proyecto y del contrato con el operador Fundación Socya.
- **Opción 2:** Otra alternativa, es (i) donar algunos inmuebles al Municipio de Gramalote, para la satisfacción de necesidades de la entidad territorial, mediante un convenio interadministrativo, (ii) otros transferirlos mediante acuerdos de colaboración a una o varias entidades sin ánimo de lucro, con el fin de que desarrollen los programas de apoyo económico y, finalmente, (iii) los lotes remanentes venderlos mediante el proceso de selección abreviada al público general.

2.6 Consideraciones técnicas jurídicas, económicas y sociales para las modalidades de transferencia

2.6.1 Modalidad 1: Apoyo a proyectos económicos – transferencia gratuita a personas naturales

Ventajas

Desde la dimensión económica esta opción sería un alivio para quienes necesiten un lote comercial para el desarrollo de su propuesta de emprendimiento, tomando en cuenta que el interesado debe asumir el costo de construcción del local comercial, además de los gastos en permisos y licencias constructivas, que

no son financiados por el Fondo Adaptación.

Igualmente, se propone que mediante esta opción se genere un compromiso de parte del interesado, donde se le requiera contribuir de manera sostenida a la reactivación económica del municipio mediante el montaje de su emprendimiento en el corto plazo. De esta manera se posibilita hacer un seguimiento detallado a los proyectos productivos en lotes, pues el interesado o beneficiado debe adquirir un compromiso de desarrollar su emprendimiento en el caso de que reciba el lote como aporte a su proyecto mediante la transferencia de un bien inmueble.

Esta opción de transferencia también reduce la especulación que se puede generar con los lotes comerciales si fueran entregados mediante otras opciones como la venta, pues se pueden transferir con una cláusula de compromiso de construcción e implementación de un proyecto productivo, hacer seguimiento a dicho proceso de montaje del proyecto y así evitar la posibilidad de que se convierta en “lotes de engorde” para esperar oportunidades del mercado inmobiliario.

En cuanto a los trámites que debe realizar el Fondo Adaptación para la transferencia, esta modalidad implica un proceso más expedito que permite que el interesado comience prontamente con la construcción y el montaje del proyecto, una vez que haya recibido el lote comercial.

Además, con esta modalidad se incrementa automáticamente el recurso para inversión directa, tomando en cuenta que el beneficiario recibiría un lote comercial que tiene un valor, y que no estaba contemplado como una posibilidad con el anterior régimen de contratación del Fondo Adaptación ni contabilizado dentro de los recursos de inversión a proyectos productivos del presente contrato de Reactivación Económica de Gramalote.

Desventajas

Esta opción no debe ser aplicable para terceros o interesados externos que quieran instalarse posteriormente en el municipio, tales como empresas o instituciones (por ejemplo, instituciones financieras como el Banco Agrario o Bancolombia, instituciones educativas como el SENA o alguna universidad pública o privada o empresas privadas), que sean identificadas como establecimientos de importancia para la reactivación económica del municipio y a las cuales aplique más, por ejemplo, una venta por selección abreviada.

Riesgos

Desde lo social, se debe ser cuidadoso en la selección para no generar la percepción de que se está beneficiando a alguien en particular, aplicando una

segmentación, clasificación y priorización de los proyectos según criterios, análisis claros y reglas de selección objetiva, teniendo en cuenta en primera medida a los gramaloteros y afectados por el desastre del año 2010.

En este sentido, dicha clasificación también debe tener en cuenta el análisis de las condiciones del mercado local, que permita definir la pertinencia de una propuesta en determinado lote comercial complementado a los criterios de priorización de proyectos productivos.

Otro riesgo posible es que el proyecto productivo quede incompleto en su fase constructiva y deba regresar el bien inmueble al Fondo Adaptación; para evitar esto, se recomienda tener seguimiento y apoyo para no permitir que el proyecto productivo fracase, e igualmente se recomienda que se defina el momento más oportuno para la escrituración y registro del bien inmueble al interesado. Si el lote comercial regresa al Fondo, este debe destinarlo mediante la misma u otra opción de transferencia a otro interesado.

Además, debe tenerse en cuenta que, si se interrumpe el proyecto en la fase constructiva o una vez terminada esta, se tendrá una dificultad en encontrar un interesado para el cual las características constructivas en que se hayan avanzado sean acordes a su propuesta o proyecto específico. En todo caso el Fondo Adaptación no pretende fomentar negocios entre terceros, es decir, no fomentará casos en que alguien formule su idea de negocio, gane la selección, construya el local y luego venda a una firma para ganar su valorización.

De igual manera, se especifica que este es un riesgo presente para distintas modalidades.

2.6.2 Modalidad 2: Transferencia derecho de usufructo a personas naturales – apoyo o auxilio

Ventajas

Desde el punto de vista de lograr una sostenibilidad a largo plazo de la reactivación económica, con esta modalidad se puede hacer un mayor control de recursos y bienes inmuebles entregados, siempre y cuando pueda ofrecerse un seguimiento y acompañamiento por parte del Fondo Adaptación y un operador para este proceso. Además, con un acompañamiento constante se evitarían ventas informales de los bienes entregados, o incluso ventas legales después de la intervención e injerencia del Fondo Adaptación a partir del presente contrato.

Desde la dimensión social, habría una mayor percepción de no estar beneficiando o priorizando a terceros o externos al municipio. Al igual que en la modalidad de transferencia 1, se requiere un clara segmentación y priorización de los

proyectos productivos que serán apoyados, permitiendo prevalencia de los proyectos presentados por los gramaloteros afectados por el desastre en 2010.

Al igual que en la modalidad 1, de entrega como parte de los proyectos productivos, con esta opción se permitiría una menor carga en cuanto a los costos totales en que debe incurrir el beneficiario para el montaje total del proyecto productivo.

Desventajas

Se genera una carga administrativa para el Fondo Adaptación, cuyo objeto no es la tenencia o conservación de bienes inmuebles como estos a su nombre, sino que, por el contrario, se busca la transferencia de los mismos para impactar positivamente con su objeto social y, específicamente a través del Proyecto de Reactivación Económica de Gramalote.

Por su parte, los interesados en los lotes comerciales podrían verse desmotivados para el desarrollo de sus proyectos productivos en el caso de que el usufructo se proyecte con restitución del bien inmueble. Por ello, se recomienda que esta modalidad sea planteada jurídicamente con la posibilidad de transferir la propiedad al beneficiario al término de un plazo señalado.

Riesgos

En caso de que se presente una devolución del lote comercial después de que se haya realizado la construcción y/o implementado el proyecto productivo en dicho espacio, se requeriría un trámite complejo en términos del reconocimiento de las mejoras hechas por el beneficiario. Además, se tendrían que definir mecanismos para recibir, valorar y gestionar una nueva destinación de dicho recurso que regresaría al Fondo Adaptación.

Por tal razón, en caso de optar por esta alternativa, se recomienda pactar un régimen de mejoras específico y claro, que reemplace la normatividad general supletiva en la materia, en el que se establezca que las mejoras quedarían de propiedad de la entidad, sin contraprestación alguna.

Además, otro riesgo posible, es que el Fondo Adaptación deberá asumir costos asociados a impuestos, valorizaciones y otros, al continuar con la propiedad del predio.

2.6.3 Modalidad 3: Compensación por pérdida y traslado de actividad productiva y/o renta de inmueble anterior

Ventajas

Esta modalidad sería un incentivo directo a los habitantes damnificados por el desastre de 2010, enfocado al reemplazo de la fuente de ingresos que tenían estas personas en el antiguo casco urbano de Gramalote.

Desventajas

Esta modalidad implica que se debe reconocer que los habitantes tienen derecho a una reparación integral en cuanto a las unidades productivas existentes en el antiguo casco urbano y que se perdieron con la tragedia. Implicaría un proceso complejo para obtener información oficial y verídica de quienes fueron los afectados en sus unidades productivas. Es decir, que esta modalidad requeriría unos estudios y procedimientos para tener claridad y datos oficiales de las unidades productivas que fueron afectadas en el año 2010, lo cual no está en los objetivos actuales del Fondo Adaptación a través del contrato de Reactivación Económica de Gramalote.

Se reduciría la posibilidad de llegada de otras inversiones externas a través de instituciones o empresas que puedan ser importantes para la reactivación económica del municipio, tales como instituciones financieras o empresas claves con las que se pueden incentivar alianzas o proyectos Anclas y promuevan crecimiento y dinamismo económico local.

Riesgos

En términos económicos, el objeto del presente contrato, que es la reactivación de la economía del nuevo casco urbano, podría verse alterado o pasar a un segundo plano, dado que no se podría garantizar el desarrollo de nuevos proyectos productivos a partir de la entrega por compensación (que aplicaría solo para quienes tenían negocios en el antiguo casco urbano), en el sentido de que esta transferencia no respondería a una lógica técnica en función de criterios para la reactivación económica, sino para la compensación de quienes perdieron una unidad productiva durante el desastre.

En este sentido, aunque se entregue el lote comercial como compensación, la posibilidad de que una persona que se deba compensar, cuente con los recursos y la disposición para construir puede ser limitada, tomando en cuenta que el Fondo Adaptación no destinará recursos para construcción, y que el análisis de viabilidad financiera y económica de las propuestas de proyectos productivos no tendría principal relevancia, sino la compensación.

También, desde el aspecto social, la cantidad de lotes que se encuentran disponibles actualmente podrían no ser suficientes para cubrir todas las solicitudes de personas a ser compensadas, y podría generarse desigualdad en asignación de los mismos o un conflicto entre los interesados.

2.6.4 Modalidad 4: Donación al Municipio de Gramalote

Ventajas

A través de esta modalidad se trasladaría al Municipio la posibilidad de definir directamente otras opciones o alternativas de desarrollo que este considere prioritarias para Gramalote. Si bien el actual contrato busca como tal cubrir una necesidad de reactivación económica y dicho proceso se construye validada y consensuadamente con las consideraciones del ente municipal y de la comunidad, la municipalidad podría definir otras posibilidades que considere prioritarias.

Esta posibilidad también presenta una ventaja en un escenario en el que no todos los lotes comerciales sean destinados en el tiempo del actual contrato (hasta octubre de 2021) debido a una falta de proponentes con ideas de negocios factibles y/o con la solvencia requerida para el proceso de implementación de un emprendimiento en dichos espacios, por lo que quedarían como una especie de bolsa o recurso para destinar por parte de la municipalidad en un tiempo que supere el horizonte de actual contrato que sostiene el Fondo Adaptación con Fundación Socya, tomando en cuenta que el Fondo Adaptación no tiene como objeto conservar dichos bienes, sino transferir su dominio.

En este sentido, si se supera el horizonte del actual contrato de reactivación económica, sin la posibilidad de transferir algunos lotes comerciales, se permitiría que la municipalidad tenga un referente o antecedente para medir la efectividad de la estrategia definida para la transferencia de los lotes que hayan sido entregados por el Fondo Adaptación, y así pueda definir mejores o más adecuados usos o procesos para la reactivación económica u otros objetivos de desarrollo.

Esta es una opción que puede tenerse en cuenta al analizar el plazo que requiera la implementación de un proyecto productivo en lote comercial, frente al tiempo que reste del contrato actual con la Fundación Socya, tomando en consideración las dificultades y demoras que está generando y generará la actual emergencia ambiental y sanitaria por la Covid-19.

Desventajas

Desde la dimensión económica, no se podría garantizar que los lotes comerciales sean usados para los objetivos del presente contrato y bajo los procesos que se han establecido para la reactivación económica del nuevo casco urbano de Gramalote. Los objetivos principales del presente contrato podrían perder su importancia si el Fondo Adaptación no tiene control sobre los recursos (bienes inmuebles) que dispondría para la reactivación económica de Gramalote.

Riesgos

El Municipio podría definir formas distintas de transferencia de los lotes comerciales a particulares, lo cual no garantiza necesariamente que los interesados puedan acceder a estos, por ejemplo, en caso de que se proponga una venta por parte de este a los interesados, lo cual limitaría la posibilidad de desarrollar efectivamente un proyecto productivo con base en la necesidad de cubrir varios rubros de inversión como la compra del lote y la construcción.

También es un riesgo el tiempo que se tome el ente municipal en asignar dichos lotes, pues puede que no concuerden con los tiempos y la agenda que maneje y debe cumplir el Fondo Adaptación a través del actual contrato de reactivación económica.

En cuanto a la dimensión social o sociopolítica, se presenta un riesgo de politización del proceso de transferencia de los lotes comerciales a los interesados. Este proceso podría no ser autónomo y los criterios de selección de beneficiarios pueden no tener una finalidad para la reactivación y el desarrollo económico del municipio.

Desde el punto de vista administrativo, un riesgo es la capacidad que pueda tener o no el Municipio para administrar los lotes comerciales y llevar a cabo el proceso de transferencia de dominio, tomando en cuenta sus demás cargas administrativas actuales y futuras en el corto y mediano plazo, pues cuenta y contará con distintos bienes públicos (plaza de mercado, hospital, casa de la cultura, casa del adulto mayor, entre otros) que requieren de su atención y recursos.

2.6.5 Modalidad 5: Transferencia gratuita por convenio de colaboración con entidad sin ánimo de lucro

Ventajas

Al igual que la modalidad de donación al Municipio, esta modalidad permite que el Fondo transfiriera el dominio de estos bienes inmuebles a un tercero para su administración. De contar con una entidad idónea, se posibilita la implementación y transferencia de los lotes comerciales con el fin de la reactivación económica de Gramalote, en un escenario donde se supere el horizonte de tiempo del actual contrato debido a los inconvenientes y demoras por la coyuntura de salud pública que se vive.

Desventajas

El Fondo Adaptación no tendría control directo sobre los lotes comerciales respecto a su asignación para los objetivos del plan de reasentamiento y de la

reactivación económica de Gramalote.

Adicionalmente, se requiere la inversión de recursos para la administración de dichos bienes inmuebles por parte de la entidad sin ánimo de lucro. Esta característica condicionaría a la entidad para definir la transferencia según sus posibilidades financieras o conlleva a que el Fondo Adaptación celebre un convenio con dicha entidad para garantizar la administración y transferencia de dichos bienes inmuebles a beneficiarios en Gramalote.

Riesgos

Bajo esta modalidad existen algunos riesgos similares a la modalidad 4, de donación al Municipio de Gramalote. Dado que el Fondo Adaptación no tendría control sobre estos bienes, no hay garantía de que su asignación sea imparcial ni que contemple los criterios y objetivos necesarios para la reactivación económica efectiva de Gramalote.

Existe un riesgo de que la selección de beneficiarios no sea equitativa si no se cuenta con un entidad idónea e imparcial para la asignación de dichos bienes; El riesgo se mitigaría mediante las condiciones y obligaciones que se fijen en el convenio interadministrativo o contrato con la entidad sin ánimo de lucro.

2.6.6 Modalidad 6: Venta a través de selección abreviada

Ventajas

La transferencia de lotes comerciales bajo esta modalidad permite que otros gramaloteros (personas que no están en el registro final de habitantes afectados en el año 2010 y/o que eran antiguos comerciantes) y personas externas al municipio, o que vivan en el municipio pero que no pertenecían a este, manifiesten interés en algunos de estos bienes y propongan ideas que ayuden a la dinamización del Municipio de Gramalote y a la generación de empleo.

Cuando se habla de implementar Anclas, es posible que se generen alianzas con algunas instituciones o empresas privadas, que incluso sean externas al municipio, pero que tengan importancia regional para la generación de opciones de empleo, de creación de canales de distribución y comercialización de bienes locales, así como la llegada de insumos externos al municipio, promoviendo una economía abierta que permita el intercambio comercial en ambas direcciones.

Desventajas

Esta modalidad estaría fuera del alcance o limitaría la cantidad de gramaloteros y de comerciantes antiguos que deseen obtener un lote comercial en conjunto con la presentación de una propuesta de emprendimiento ante el Fondo

Adaptación, a través del actual proyecto de Reactivación Económica de Gramalote, dado que, como se explicaba, el interesado deberá asumir el costo de construcción, los gastos en licencias, diseños y permisos constructivos, así como la compra del bien inmueble. Por ende, el objetivo general del reasentamiento se limitaría respecto a la necesidad de impactar directamente a los gramaloteros.

En otro aspecto, mediante esta modalidad podrían presentar sus propuestas personas que no son el objeto primordial de la reactivación económica de Gramalote y, desde la dimensión social, podría generarse discrepancia por parte de la comunidad gramalotera por las posibles transferencias mediante esta modalidad. En ese sentido, se debe identificar la coherencia de esos proponentes con las necesidades y características espaciales y del mercado y de la economía de Gramalote y de la región.

Aún si se incluyen acciones afirmativas en el proceso de selección abreviada, que permitan favorecer, dar preferencia, asignar mayor puntaje, entre otras acciones, a la comunidad gramalotera o la población afectada, tampoco en ese caso es sencillo establecer la condición de destinar los inmuebles al desarrollo de un proyecto productivo y, menos aún, lograr la resolución efectiva del contrato por lo que, si bien se podría, se reitera, favorecer a esa población, con ello no se logra que la venta de los inmuebles garantice, o al menos apunte a, la reactivación económica del casco urbano.

Es decir, independientemente de que el inmueble fuese vendido a alguien de la comunidad gramalotera o de un particular externo al municipio, no se podrán asegurar los aportes al desarrollo efectivo a favor de la reactivación económica.

Riesgos

Se debe tener en cuenta que en caso de que el interesado deba asumir la compra del lote comercial, este tendría que tener el capital para dos grandes inversiones: compra del lote y construcción del local; esta posición puede llevar a que algunos interesados retiren su interés por falta de capacidad financiera o que presenten propuestas de proyectos que tengan en el tiempo dificultades para el retorno de la inversión, para la sostenibilidad del negocio y para una efectiva reactivación económica desde el componente de lotes comerciales; este caso se podría presentar especialmente para interesados gramaloteros, que fueron afectados durante el año 2010 y que apenas se encuentran con actividades económicas incipientes o incluso sin desarrollar ninguna.

Se presentan varios riesgos y desventajas para las propuestas de ideas de negocio de gramaloteros, especialmente aquellos del registro final de habitantes, en cuanto a la forma de acceder mediante subasta, pues cada lote se asignaría a quien ofrezca un monto mayor y, así, empresas externas con mayor solidez

económica y capital financiero, puede hacer mejores ofertas, propiciando así el riesgo de dejar por fuera las propuestas de gramaloteros. Igualmente, si se establecen grandes cadenas de empresas externas, como almacenes de cadena, serían una competencia directa y sobresaliente frente a pequeños e incipientes negocios de gramaloteros, lo cual pondría en riesgo los emprendimientos locales.

En los casos en que el interesado sea alguien externo como una institución o empresa, y esta no pueda construir, dado que es una venta, es difícil para el Fondo Adaptación intervenir o requerir a esta persona que continúe con la construcción e implementación de su proyecto o propuesta.

Se presenta un riesgo respecto a la posible especulación en el mercado inmobiliario, dado que mediante la venta no se podría aplicar una cláusula por parte del Fondo Adaptación, donde se comprometa al comprador a implementar, y de manera expedita, un proyecto productivo en el lote comercial, prestándose esta situación para la tenencia de "lotes de engorde" que esperan un aumento de la demanda y de los precios para obtener ganancias por la venta del mismo. No obstante, El Fondo Adaptación debe establecer las directrices acerca de las maneras y condiciones en las que se debe efectuar la venta (igualmente estas directrices deben diseñarse para otras modalidades, como el caso de celebrar un contrato con una entidad sin ánimo de lucro).

2.6.7 Modalidad 7: Combinación de modalidades

Finalmente, la combinación de modalidades permite que se aplique una u otra modalidad en función de la necesidad o el público objetivo, como también en función del momento o fase que se esté desarrollando del Proyecto de Reactivación Económica.

Se debe establecer una priorización de las alternativas para asignar los lotes, la cual puede plantearse en el siguiente orden, tomando en cuenta las prioridades por tipo de población, los objetivos del Proyecto y las ventajas, desventajas y riesgos:

1. Apoyo a proyectos económicos – transferencia gratuita a personas naturales.
2. Venta a través de selección abreviada.
3. Transferencia derecho de usufructo a personas naturales – apoyo o auxilio.
4. Transferencia gratuita por convenio de colaboración con entidad sin ánimo de lucro.
5. Donación al Municipio de Gramalote.
6. Compensación por pérdida y traslado de actividad productiva y/o renta de inmueble anterior.

La combinación de modalidades no debe llevar un orden de implementación específico, sino responder a los procesos que se estén desarrollando en cada

fase del Proyecto, es decir, la venta para atraer la llegada de alguna institución externa puede desarrollarse en corto plazo con el fin de garantizar la instalación de un establecimiento necesario (por ejemplo, una entidad bancaria). Igualmente, la modalidad 1 debe ser implementada a lo largo de las convocatorias que se abran a través del operador Fundación Socya.

Por su parte, opciones como la donación al Municipio de Gramalote, puede abordarse en los escenarios que se analizaron en dicha modalidad.

2.6.8 Resumen de ventajas y desventajas desde el ámbito jurídico

A continuación, se presentan ventajas y desventajas de cada una de las alternativas planteadas:

Tabla 11. Ventajas y desventajas desde el ámbito jurídico

Modalidad	Ventajas	Desventajas	Procedimiento
Apoyo a proyectos económicos – transferencia gratuita a personas naturales	Se disminuye la interacción de intermediarios en la transferencia y en la explotación económica, mejorándose la probabilidad de consolidación de los proyectos productivos, al no tener que pagar una contraprestación. La percepción que se genera no es la de estar beneficiando o priorizando a personas o agentes externos a la comunidad afectada. Haría parte del apoyo total que se entregaría para el proyecto productivo, como un aporte adicional (inmueble) a los recursos en especie para la infraestructura o inversiones requeridas. Aumentaría en porcentaje igual al valor avaluado de los terrenos o lotes el porte del FA a la reactivación económica del municipio.	Requiere una importante segmentación, clasificación y priorización de los proyectos, con el fin de establecer a cuáles se podría adjudicar un lote y a cuáles no, que implica definir claramente el proceso de selección de los proyectos, para no generar desequilibrios en caso de que sean más beneficiarios que lotes.	Se debe proferir resolución de asignación del auxilio en dinero y en especie y registrar en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos – II.PP.
Transferencia de derecho de usufructo a personas naturales – apoyo o auxilio	Se evita el pago de una contraprestación. Se evita generar la percepción de estar beneficiando o priorizando a terceros. Haría parte del aporte total que se entregaría para el proyecto productivo, junto con los recursos en dinero para la infraestructura o inversiones requeridas además del inmueble. Aumentaría en porcentaje igual al valor avaluado de los terrenos o lotes el porte del FA a la reactivación económica del municipio.	Requiere importante segmentación, y priorización de los proyectos, lo que implica definir claramente el proceso de selección de éstos. En el evento de que el usufructo sea con restitución del inmueble, desmotivaría el desarrollo de los proyectos económicos. Además, implicaría el reconocimiento y pago de mejoras, salvo que se pacte un régimen especial de mejoras en otro sentido.	Se debe proferir resolución de asignación del auxilio en dinero y en especie y registrar en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos – II.PP.

Modalidad	Ventajas	Desventajas	Procedimiento
Compensación por pérdida y traslado de actividad productiva y/o renta de inmueble anterior	Genera transferencia inmediata de los lotes, con la facilidad de no tener que idear otro título jurídico para ello y con el incentivo que conlleva para los habitantes en el reemplazo de su fuente de ingresos.	Implica aceptar que los habitantes tienen derecho a una reparación integral, que incluye tanto la vivienda como las fuentes de sostenimiento o unidades productivas preexistentes, por las omisiones en la prevención del desastre. Además, puede no garantizar el desarrollo de nuevos proyectos productivos, pues no apuntaría a apoyar ideas de negocio que manifiesten interés de reactivar la economía, sino a la compensación, que puede abordar casos en que no se tiene interés para el montaje de un emprendimiento. Además, el número de comerciantes del antiguo casco urbano (157 según el producto 611 del Contrato 298 de 2014 entre el FA y AECOM) es superior a la cantidad de lotes disponibles, lo cual indica que no se contarían con lotes suficientes para compensar en igualdad de condiciones a todos los comerciantes damnificados, además, no se cuenta con un universo cierto, lo que implicaría una incertidumbre jurídica.	También se realizaría mediante resolución, agotando el trámite correspondiente al interior del Fondo Adaptación.
Donación al Municipio de Gramalote	Mayor facilidad en la transferencia de la propiedad para el Fondo ya que en un sólo contrato se ceden todos los lotes. Es el mismo Municipio el que hace la determinación de las necesidades de los proyectos y de los requisitos para ser adjudicatario de un lote, sea en venta, aporte del Municipio, arrendamiento, comodato, etc.	Se dificultaría garantizar la efectiva destinación de los lotes a los proyectos. Dependiendo de la modalidad en que se asignen a los beneficiarios (si se asignan), podrían generar recursos para el Municipio, pero los beneficiarios deberán incurrir en un costo y al final restituir el lote. Dificultad para el Municipio por tener que asumir la administración de los lotes y cargas frente a la terminación de los contratos y restitución de éstos. No se garantiza el objeto previsto en el componente de desarrollo económico del Plan de Reasentamiento, en la medida que la entrega al Municipio no garantiza necesariamente que los lotes se destinen en el mediano y largo plazo a la reactivación económica del municipio.	Se realiza a través de convenio interadministrativo o que se registra en la oficina de IIPP. Es la opción más ágil.

Modalidad	Ventajas	Desventajas	Procedimiento
Transferencia gratuita por convenio de colaboración con entidad sin ánimo de lucro	Tanto los recursos en dinero, como los lotes comerciales, serían transferidos y administrados por un tercero, a saber, a una o varias entidades sin ánimo de lucro, que tendrían la carga de asignar y controlar el uso de los recursos, implementando los programas del plan de reasentamiento, por lo que esta carga administrativa que actualmente tiene el Fondo Adaptación se vería reducida.	Se le trasladaría al tercero el poder de decisión en la asignación de los recursos y los inmuebles. Requeriría autorización del Consejo Directivo del Fondo Adaptación.	Se realiza por escritura pública, requiere como adicional el trámite de autorización del Consejo
Venta a través de selección abreviada	Claridad y facilidad en la contratación, sin generar carga de seguimiento ni supervisión a proyectos productivos y mediante el proceso más inclusivo. Frente a los terceros, posibles adquirentes, permite el acceso a inmuebles y el ingreso al nuevo casco urbano para el desarrollo de sus iniciativas productivas, comerciales o de servicios.	En el estudio realizado, el 85% de las personas manifestaron no tener recursos para adquirir un lote, por lo que, en caso de venta, los beneficiarios deberían acudir a una Institución financiera, o no acceder a ellos en caso de no ser sujetos de crédito, caso en el cual quedarían en manos de terceros. Respecto de terceros, existe la posibilidad de que, si se entrega como auxilio o en donación al Municipio, luego éstos puedan adquirir o contratar la tenencia por un menor valor que mediante la adquisición por esta modalidad. Igualmente podría pasar que los terceros adquirentes tengan los lotes para renta o reventa y no se aporte realmente a la reactivación económica. Esta opción no garantiza el objeto previsto en el componente de desarrollo económico del Plan de Reasentamiento, en la medida en que la venta no garantiza necesariamente que los lotes se destinen en el mediano y largo plazo a la reactivación económica del municipio, aún siendo adquiridos por los habitantes del casco urbano. Tampoco garantizaría que la venta privilegie la compra de estos lotes por parte de la misma población gramalotera, no obstante, se podrían incluir algunas acciones afirmativas para favorecer la compra por los habitantes del municipio.	Requiere agotar el proceso indicado en el Decreto 1082 de 2015, es decir, se rige por estatuto de contratación estatal

Modalidad	Ventajas	Desventajas	Procedimiento
Combinación de modalidades	Las modalidades no son excluyentes, pues puede no haber suficientes ofertas de compra o suficientes proyectos productivos que cumplan los requisitos que se establezcan para acceder a la tenencia o propiedad de los lotes. Asegura que todos los lotes sean colocados y que se dé una mezcla entre proyectos de la misma comunidad y posibles inversionistas.	Requiere de una ruta crítica más detallada y del desarrollo de actividades paralelas durante el proceso de contratación y las cargas de seguimiento y control, dado que cada modalidad tendrá procedimientos diferentes.	Depende de las opciones que se decida combinar

Fuente: Equipo Socya

2.7 Riesgos y consideraciones generales para el desarrollo de proyectos productivos en los lotes comerciales

Debido a las condiciones de la COVID-19, no se puede avanzar con facilidad en trámites como los avalúos, la feria inmobiliaria, y se tendrán condicionamientos para la construcción, tales como: diseño de planos, trámites de permisos de construcción ante Planeación Municipal, diseño y aplicación de protocolos de bioseguridad para las construcciones debido a las exigencias de los gobiernos Nacional y Local, estudios de suelos (para construcciones que así lo requieran según el EOT), adecuaciones del terreno, explanación, construcción y amoblamiento) y, por ende, puede demorarse el comienzo del proyecto productivo como tal y su seguimiento y acompañamiento, tal como la asistencia técnica por parte del equipo consultor. Respecto al tema constructivo, si bien no está restringido, sí cuenta con condiciones especiales por la actual coyuntura de salud pública, lo cual incluso puede elevar los costos de construcción, dificultar la consecución de mano de obra y el establecimiento de adecuados y avalados protocolos de bioseguridad para cada construcción de locales en los lotes comerciales.

Por ello, se deben plantear estrategias para mitigar estos riesgos respecto a los tiempos, siempre tomando en cuenta que el avance depende de las restricciones gubernamentales y de la coyuntura que se viva en su momento respecto a la emergencia ambiental y sanitaria, ya que son variables externas que incluso se han abordado por el operador Fundación Socya con los medios virtuales y otras medidas de cuidado, pero las cuales generan límites debido a las directrices y condiciones de obligatorio cumplimiento, en función de mantener la salud pública.

Tomando en cuenta el horizonte del Proyecto con la Fundación Socya a octubre 2021 (es decir, la necesidad de comenzar una asistencia técnica al menos 6 meses antes de esta fecha, para los emprendimientos en lotes comerciales, dado que en la metodología aprobada se planteó este tiempo para asistencia y seguimiento a los proyectos productivos), los locales tendrían que estar

construidos y los proyectos productivos implementados aproximadamente en marzo de 2021. Los proyectos productivos a los que se les entregue un lote como parte del aporte, es decir, que aspiren a ser financiados mediante el Proyecto, deberán tener una obligación de construcción antes de que termine el contrato (6 meses antes, como se indica), para que sea viable su seguimiento y acompañamiento. No obstante, se aclara que los tiempos que demoran los trámites al interior de distintas instituciones y las restricciones por la emergencia ambiental y sanitaria, son variables externas que influyen en los tiempos del proceso. De acuerdo con estos tiempos es fundamental que la proyección de la Organización de Desarrollo Económico, quede fortalecida de manera suficiente para hacer seguimiento y brinde sostenibilidad a los emprendimientos.

En cuanto a los avalúos, el trámite se está adelantando para la selección de la entidad que realice dicha tarea, la cual deberá cumplir los protocolos de bioseguridad que exija la municipalidad para su entrada al Municipio. Esta entidad debe presentar el tiempo que le tomaría la realización de hasta 43 lotes ubicados en el nuevo casco urbano, o la cantidad y los lotes específicos que indique por el Fondo Adaptación.

2.7.1 Análisis de Probabilidad de Consolidación de Proyectos Productivos por tipo de Modalidad de Transferencia

Por último, luego de planteadas y explicadas tanto las alternativas, como sus ventajas y desventajas jurídicas, las cuales igualmente hacen tangencial referencia a la incidencia que éstas pueden tener en la efectiva reactivación económica, se presenta una gráfica que intenta mostrar la probabilidad de consolidación de los proyectos productivos en cada una de ellas, de acuerdo con la investigación realizada por la firma consultora Fundación Socya y la información consultada en los distintos manuales de contratación del Fondo Adaptación, en el Plan de Reasentamiento y en productos o documentos de la anterior firma operadora AECOM, se interpreta lo siguiente:

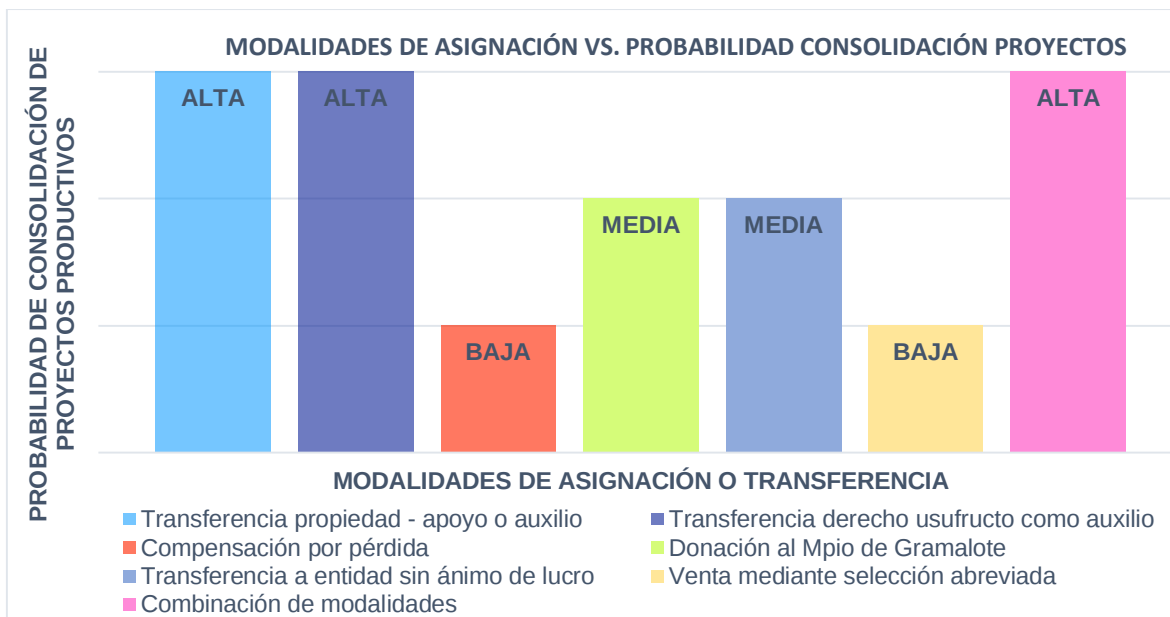


Figura 19. Modalidades de asignación vs. probabilidad consolidación proyectos.

En los análisis realizados por parte del equipo consultor Fundación Socya, relacionado a los Lotes Comerciales ubicados en el nuevo casco urbano del municipio de Gramalote, se entiende que las disposiciones jurídicas deben ser visualizadas a la luz del contexto de la situación nacional, regional y local a causa de la emergencia económica, ambiental y social por el virus denominado COVID-19, en el cual la Reactivación Económica es una necesidad de cualquier territorio, pero también en el marco de la resiliencia, conservación y ánimo de reasentamiento de las Unidades Sociales Productivas que vieron afectadas sus dinámicas por desastres naturales relacionados al cambio climático.

En este sentido, se considera fundamental, recordar que el objeto del contrato **No. FA-CD-I-S-340-2019** es "desarrollar las actividades necesarias para estructurar, implementar, acompañar y realizar la asistencia técnica de los emprendimientos y proyectos productivos que operarán en el municipio de Gramalote durante las fases de traslado y pos-traslado en el marco del Plan de Reasentamiento".

De acuerdo con lo anterior, este contrato contempla la estructuración, implementación y acompañamiento técnico a emprendimientos y/o proyectos productivos relacionados con el Reasentamiento del municipio de Gramalote, por lo que es evidente que surge la necesidad de orientar el concepto de transferencia de Lotes Comerciales hacia la efectividad y sostenibilidad de los mencionados proyectos productivos.

En este orden de ideas se planteó que existen tres mecanismos funcionales para

tales fines, que pueden considerarse tanto individualmente como de manera combinada. El primero de ellos tiene que ver con la transferencia de lotes como parte o apoyo a Proyectos Productivos, el segundo se refiere a la transferencia a través de la venta y, por último, se considera la entrega o transferencia de estos lotes al Municipio de Gramalote.

Como se presenta en el grueso del concepto jurídico, cada uno de los mecanismos mencionados anteriormente tienen sus ventajas, desventajas y riesgos; en esta parte del análisis se pondrán en consideración las variables de contexto, que corresponden a las realidades expuestas en el escenario local, las dinámicas comerciales existentes y las necesidades expresadas por la comunidad.

- ✓ Entrega de lotes comerciales y de usos mixto como parte del proyecto productivo

Consiste en la posibilidad de realizar la transferencia del lote comercial condicionado a la presentación de Ideas de Negocio o Proyectos Productivos en el marco del contrato de Reactivación Económica, siendo coherentes con el objeto del mismo y aportando un recurso importante a los beneficiarios de aquellas ideas de negocio que sean presentadas para desarrollarse en este tipo de espacios.

Respecto a la posibilidad de disponer a partir del análisis geo-espacial del municipio de un concepto de las actividades comerciales y productivas necesarias para la Reactivación Económica, este tipo de transferencia permitiría el direccionamiento para establecer una distribución estratégica de acuerdo a la ubicación de estos Lotes Comerciales.

Con este mecanismo particular de transferencia pudiera apoyarse a los proyectos productivos y finalmente aportar a la reactivación económica del municipio. Existiendo una probabilidad más alta para que el proyecto productivo pueda desarrollarse de forma efectiva y sosteniblemente.

Es importante considerar que no se pueden asignar este tipo de bienes a cualquier interesado y que la justificación de la transferencia del inmueble está basada en el supuesto de las condiciones de vulnerabilidad de la población a la que iría dirigida la entrega y la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los gramaloteros. Teniendo en cuenta que el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia permite las excepciones que surgen en el desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país.

En este sentido se deben considerar sujetos únicos objeto de este beneficio a:

- Personas oriundas del municipio de Gramalote.

- Gramaloteros incluidos en el registro final de habitantes.
- Gramaloteros residentes en el casco urbano y quienes estén a la espera de construcción y posterior entrega de su vivienda que manifieste voluntad de retorno.
- Comerciantes del antiguo casco urbano de Gramalote.
- Se incorporarían una vez agotadas las instancias anteriores, quienes tengan una actividad productiva funcionando en el nuevo casco urbano (con un mínimo de tiempo que se defina en los criterios para la presentación de proyectos productivos) y que por su actividad requieran un espacio comercial de características y usos específicos.

Debe considerarse además que este mecanismo de transferencia es una parte fundamental de la reactivación económica de Gramalote, toda vez, que el uso de suelo del EOT condiciona algunas actividades productivas solo dentro de estos espacios comerciales, así como específica usos tanto para las viviendas con “Disponibles” como para las viviendas VIP. Además, la selección de los beneficiarios obedece a la evaluación de unas propuestas de proyectos productivos asociados a la estrategia de desarrollo económico del Plan de Reasentamiento, a los que se les podría solicitar como contrapartida la construcción en unos tiempos determinados para la transferencia de propiedad. Según esto, debe priorizarse la recepción de ideas de negocios para estos lotes de conformidad con el análisis geoespacial y señalando la necesidad del acompañamiento por parte del operador durante la construcción, para habilitar la implementación de la Idea de Negocio y/o Proyecto Productivo.

✓ **Venta mediante selección abreviada**

Según el régimen de contratación del Fondo Adaptación, en virtud de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la venta de este tipo de bienes por parte del Fondo Adaptación debe ser realizada mediante selección abreviada y, por lo tanto, partir de una convocatoria pública. Se resalta que la venta por selección abreviada obedece al cambio de régimen de contratación del Fondo Adaptación. Además, se debe tener en cuenta que el factor que prevalece en la venta mediante selección abreviada es el económico, ya que a partir del valor base de venta del inmueble, se tiene en cuenta con prioridad a quién pague el mejor valor.

La venta debe hacerse con invitación pública, por lo que hay una imposibilidad de direccionar a una población objetivo para la transferencia del inmueble como estipula la Ley 80 de 1993 de contratación pública. Si se parte de una invitación pública cualquier persona pudiera adquirir los inmuebles, incluyendo a gramaloteros y comerciales del antiguo casco urbano, pero no se cuentan con herramientas jurídicas o prácticas que permitan condicionar la compra de un lote al desarrollo de un proyecto productivo en él.

Aún si se incluyen acciones afirmativas en el proceso de selección abreviada, que permita favorecer, dar preferencia, asignar mayor puntaje, entre otras acciones, a la comunidad gramalotera o la población afectada, tampoco en ese caso es sencillo establecer la condición de destinar los inmuebles al desarrollo de un proyecto productivo y, menos aún, lograr la resolución efectiva del contrato por lo que, si bien se podría, se reitera, favorecer a esa población, con ello no se logra que la venta de los inmuebles garantice, o al menos apunte a, la reactivación económica del casco urbano.

Es decir, independientemente de que el inmueble fuese vendido a alguien de la comunidad gramalotera o de un particular externo al municipio, no se podrán asegurar los aportes al desarrollo efectivo a favor de la reactivación económica.

Se puede elaborar un pliego de condiciones, como mecanismos para el proceso de venta y selección del comprador, en el cual incluso se puede, como ya se mencionó, incluir acciones afirmativas que permitan cierto favorecimiento a los habitantes del municipio, pero no se puede seleccionar directamente las personas que van a participar del proceso de compra. En el mencionado pliego de condiciones se puede enmarcar la finalidad de los lotes que se venden, aunque el seguimiento para exigir el cumplimiento es complicado por la libertad de ejercer el derecho de propiedad. El contrato de venta se publica con una cláusula del contrato y quien decida participar a la invitación para el proceso de venta debe acogerse a esas peticiones, resaltando que de cualquier manera existen unos usos desde el EOT, condicionando desde la venta la destinación específica del inmueble.

En el pliego de condiciones de la venta de lotes comerciales se recomienda no limitar la libre concurrencia en el proceso, toda vez que serán participantes en la subasta todos aquellos que cumplan con los requisitos habilitantes. De acuerdo con la consultoría jurídica, los términos legales de selección abreviada por subasta, de los posibles compradores, se toma hasta 5 semanas máximo, y el proceso de venta en el sistema SECOP puede durar entre 1,5 y 2 meses. Los procesos son adelantados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, administrado por Colombia Compra Eficiente.

El EOT determina unos usos específicos del suelo urbano, es decir, aunque en la venta figure una finalidad para los Lotes Comerciales, las condiciones puestas por el EOT sobre uso de suelos dan un margen de maniobra al comprador después de adquirir su propiedad, lo que a su vez indica que la exigibilidad de construcción se limitaría a su voluntad. Se especifica que 31 lotes se encuentran dentro de las áreas de uso mixto determinadas por el EOT, lo que indica que un comprador puede también usar ese espacio para construcción y habitación de vivienda, como usos permitido en dichos inmuebles.

Existe un costo social que deberá asumirse por parte del operador Fundación

Socya y el Fondo Adaptación, con base en las variables que no se pueden controlar al someter a venta por selección abreviada estos lotes comerciales. Se entiende como costo social la pérdida de bienestar (o el no logro de dicho bienestar) que pueda tener la comunidad objetivo y la población vulnerable, debido a que un proceso o decisión afecte negativamente sus condiciones socioeconómicas, en el sentido de que esta modalidad no garantiza la reactivación de la economía del casco urbano de Gramalote como lo describe el Plan de Reasentamiento adoptado por el Fondo Adaptación y en consecuencia el cumplimiento de la meta prevista en esta medida.

Este costo social está relacionado a las demandas de la comunidad, ampliamente conocidas por los equipos del contrato de reactivación económica, que tienen que ver con la priorización de los gramaloteros, de los comerciantes del antiguo casco urbano y de quienes ejercen actualmente alguna actividad comercial y productiva en el municipio. En este caso, se presentaría dicho costo debido a la imposibilidad de restringir o designar los compradores que presenten ofertas por estos.

En el informe sobre el inventario y análisis de los perfiles de interesados en lotes comerciales, se puede observar una tendencia de dichos interesados hacia la posibilidad de que los lotes sean destinados a gramaloteros comerciantes y afectados por la tragedia de 2010, especificando que se tengan alternativas de priorización para ellos.

✓ Donación o transferencia al Municipio de Gramalote

La transferencia a la Administración Municipal es una posibilidad interesante y que debe explorarse, como la oportunidad de entregar la responsabilidad de estos espacios para la consolidación de proyectos relacionados con el Plan de Desarrollo Municipal, el aumento del Patrimonio del Municipio y el fortalecimiento en la autogestión de espacios comerciales para la administración.

Como se señaló anteriormente en este documento, esta posibilidad se ha pensado en un escenario en el que no todos los lotes comerciales sean destinados en el tiempo del actual contrato (hasta octubre de 2021), tomando en cuenta que el Fondo Adaptación no tiene como objeto conservar dichos bienes, sino transferir su dominio. Es una realidad que las restricciones derivadas de la emergencia social y económica por causa de la COVID-19 han ralentizado los avances del contrato, por lo que esta opción debe considerarse como alternativa para transferir los Lotes Comerciales que no se hayan podido asignar como incentivo al desarrollo de Ideas de Negocios y/o Proyectos Productivos o vender, es decir, como la opción a tomar dado que se agote la modalidad de entrega como aportes a los proyectos productivos, siempre teniendo en cuenta el horizonte del contrato y de los procesos de acompañamiento a proyectos, o la venta.

Así, por ejemplo, se plantea la posibilidad de acompañar a la Administración Municipal en el proceso de una feria inmobiliaria para los lotes que terminen haciendo parte de su patrimonio, o entregar con las transferencias recomendaciones relacionadas al uso y explotación de este tipo de bienes. Una de las claras desventajas de esta propuesta es que se dificultaría garantizar la efectiva destinación de los lotes a los proyectos, por lo que se requiere agotar en primera instancia esta posibilidad. Sin embargo, aunque el tiempo no es el aspecto de mayor relevancia para decidir las modalidades, la transferencia al Municipio en términos de tiempo se presenta como la más ágil, lo que permitiría un acompañamiento y asesoría para tales fines mientras Socya se encuentre operando en el territorio, dado que incluso puede hacerse la transferencia de lotes en un solo trámite entre el Fondo Adaptación y el Municipio de Gramalote.

✓ **Calificación y probabilidad de éxito de las tres modalidades priorizadas**

En el siguiente cuadro se relaciona una calificación técnica, con base en rangos de probabilidad alta (3), media (2), baja (1) o nula (0), de distintos criterios generales que pueden tener mayor o menor probabilidad de alcanzarse con una u otra modalidad de transferencia de lotes comerciales y de uso mixto del nuevo casco urbano de Gramalote.

Estos criterios han sido identificados como un derrotero de aspectos o acciones que están implicadas en el proceso de transferencia de los lotes y del montaje de proyectos productivo en dichos espacios. Se han tomado en cuenta criterios propios para la selección de ideas de negocios, así como temas identificados en los distintos espacios de socialización de dichos criterios con la comunidad gramalotera.

Así, se tiene la siguiente matriz para las tres alternativas con mayor viabilidad según el análisis desarrollado anteriormente en este documento, y según las indicaciones del Fondo Adaptación:

Tabla 12. Calificación de criterios según modalidad de transferencia

CALIFICACIÓN DE CRITERIOS SEGÚN MODALIDAD DE TRANSFERENCIA			
Criterio / Modalidad	Entrega como aporte a PP	Venta	Entrega al Municipio
Garantiza participación de gramaloteros y afectados	3	1	1
Garantiza el montaje de PP para la reactivación	3	1	1
Garantiza la participación de antiguos comerciantes de Gramalote	3	1	1

CALIFICACIÓN DE CRITERIOS SEGÚN MODALIDAD DE TRANSFERENCIA			
Criterio / Modalidad	Entrega como aporte a PP	Venta	Entrega al Municipio
Apoyo a población vulnerable	3	0	1
Permite inversión económica externa, regional	1	3	2
Permite llegada de cualquier interesado (terceros)	0	3	2
Permite la evaluación e injerencia del Comité Técnico Evaluador	3	1	1
Permite llegada de instituciones	0	3	2
Garantiza liberar recursos de inversión de los interesados para construcción de local comercial	3	1	1
Permite alcanzar una viabilidad financiera	3	1	1
Permite el acompañamiento para formulación de ideas de negocio por parte del Operador	3	2	0
Permite el proceso de asistencia técnica y acompañamiento a los emprendimientos	3	2	0
Permite control del FA sobre los bienes transferidos	3	1	0
Permite aplicar el análisis de dinámicas espaciales para selección de emprendimientos	3	1	1
Permite establecer proyectos Ancla o asociativos	2	1	1
Evita especulación de bienes inmuebles (lotes de engorde)	3	1	2
Responde a las peticiones de la comunidad de priorizar a gramaloteros	3	0	1
Posibilidad de apoyo a emprendimientos en riesgo de fracaso	3	0	1
Posibilidad del FA de recuperar el bien en caso de que el emprendimiento falle	3	0	0

CALIFICACIÓN DE CRITERIOS SEGÚN MODALIDAD DE TRANSFERENCIA			
Criterio / Modalidad	Entrega como aporte a PP	Venta	Entrega al Municipio
Facilidad de transferencia	3	2	3
Cumplimiento de horizonte de tiempo del Proyecto	3	1	1
Permite rango de acción al Municipio y su Plan de Desarrollo	0	0	3
Puntaje total	54	26	26
Porcentaje individual del puntaje máximo de criterios por modalidad (66)¹⁷	82%	39%	39%
Probabilidad¹⁸	51%	25%	25%

Fuente: Equipo Socya

El cuadro anterior muestra que la modalidad de entrega como parte del proyecto productivo alcanza un puntaje más alto (82%). En la siguiente figura se sintetiza la probabilidad de éxito para la reactivación económica, que tiene cada una de las alternativas de transferencia de lotes.

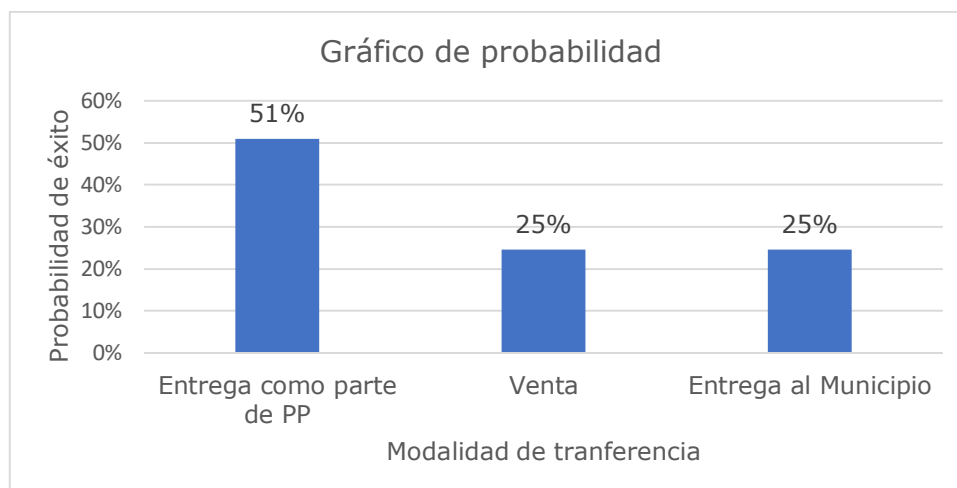


Figura 20. Gráfico de probabilidad de éxito

¹⁷ El porcentaje de cada modalidad se haya con base en los puntos que suma cada una con respecto al total que puede sumar individualmente, que son 66 puntos de calificación; por ejemplo, para la modalidad de entrega como aporte a proyectos productivos se tiene $(54/66) \times 100 = 81,81\%$, aproximado a 82%.

¹⁸ La probabilidad se calcula con base a la relación entre la calificación que alcanza cada modalidad sobre el total de puntaje que alcanzan las tres modalidades $(54+26+26 = 106)$; por ejemplo, para la primera modalidad se tiene $(54/106) \times 100 = 50,94\%$ aproximado a 51%.

Así, la modalidad de entrega como parte o apoyo a los proyectos productivos es la más indicada para el objeto del presente contrato y de la finalidad del Plan de Reasentamiento, seguida por las opciones de venta por selección abreviada y entrega o transferencia al Municipio de Gramalote; estas dos opciones tienen una probabilidad similar, por lo que se recomienda que se tomen en cuenta los tiempos que llevan los trámites de transferencia de bienes inmuebles para cada una de las dos opciones, así como las ventajas y desventajas de las dos opciones, pues son datos determinantes para el cumplimiento de los tiempos del contrato y del objetivo general del Proyecto. Igualmente, las alternativas de venta o entrega al Municipio de Gramalote deben ser evaluadas en función del alcance del objeto contractual con el operador Fundación Socya.

2.8 Revisión modalidades de transferencia de lotes comerciales propuestas a través de comodato.

Las modalidades planteadas para la asignación y/o transferencia de lotes de uso mixto en el marco del Plan de Reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote, se procedió a analizar las alternativas formuladas en dicha reunión, que se complementaron posteriormente, a saber, (i) la transferencia a título de donación al municipio de Gramalote, sometida a la condición de entregar los lotes en comodato a los proyectos productivos que se seleccionen, y (ii) la entrega en comodato por parte del Fondo Adaptación de los lotes a los beneficiarios, con la condición de transferirles la propiedad, a título de incentivo, cumplida la condición de desarrollo de los proyectos en un período de tiempo determinado.

Adicionalmente, y de acuerdo con las conversaciones sostenidas, también se solicitó ampliar el tema relativo al trámite de licencias de construcción respecto de los mencionados lotes, para el desarrollo de los proyectos productivos, y las recomendaciones correspondientes.

Así las cosas, a continuación, nos permitimos presentar las conclusiones del análisis realizado en relación con dichas alternativas de asignación y/o transferencia de lotes, así como del trámite de las licencias de construcción para éstos, en los siguientes términos:

2.8.1 Cesión gratuita al Municipio de Gramalote y posterior entrega a beneficiarios en comodato o arrendamiento

En primer lugar, es preciso recordar que, tal como se mencionó en el concepto inicial sobre modalidades de transferencia de lotes, las alternativas que allí se plantearon y las que, en última instancia, se recomendaron, fueron pensadas para armonizar las finalidades de proporcionar seguridad jurídica al Fondo Adaptación, y al Plan de Reasentamiento como tal, así como de conseguir efectivamente el desarrollo de proyectos y, en consecuencia, la reactivación económica del municipio de Gramalote.

En tal sentido, en el referido concepto no se profundizó en la donación o transferencia al municipio de Gramalote por los inconvenientes que, se considera, tiene esa alternativa, mencionándose sin embargo, que la cesión a entidades públicas, a título gratuito, es una de las excepciones al artículo 355, dado que la prohibición establecida en éste sólo aplica a personas de derecho privado, cesión que, según se enunció inicialmente, habría que hacer con la condición de que los inmuebles, en este caso los lotes, fueran entregados a los habitantes del municipio que tengan proyectos productivos a desarrollar, pues de lo contrario, no podría lograrse el objetivo del proyecto de reactivación económica.

Así las cosas, de acuerdo con lo planteado por el Fondo Adaptación en la reunión del 9 de septiembre, esta alternativa tendría dos etapas o modalidades de entrega a beneficiarios finales, a saber:

- a) Cesión gratuita (donación) de los lotes por el Fondo Adaptación al Municipio de Gramalote
- b) Entrega de los lotes a beneficiarios, en comodato o arrendamiento

No obstante, luego de realizar un análisis más detenido de esta alternativa, y de las dos etapas o fases que implicaría, se han encontrado algunas dificultades adicionales que se pasan a mencionar, al tiempo que se refiere la normatividad y/o jurisprudencia más relevante al asunto bajo análisis.

a) Cesión gratuita del Fondo Adaptación al Municipio de Gramalote: En principio, las donaciones entre entidades públicas están permitidas, dado que no hacen parte de la prohibición establecida en el artículo 355 de la Constitución; sin embargo, dicha posibilidad se encuentra restringida en cuanto a la finalidad o uso que se debe dar a los bienes cedidos.

Para entender mejor este punto, se ha profundizado en las normas que regulan las transferencias de bienes fiscales de propiedad de entidades públicas, tanto del orden nacional como del territorial, encontrando que existen varias de ellas que, no obstante, han tenido un propósito común o similar, en tratándose de la posible destinación de los bienes.

En este orden de ideas, inicialmente el asunto estuvo regulado por la Ley 708 de 2001, cuyo artículo 8, inciso primero, disponía que los bienes inmuebles fiscales sin vocación para vivienda de interés social, no necesarios para desarrollar funciones, ni incluidos en planes de enajenación onerosa, debían ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas.

Posteriormente la Ley 1420 de 2010, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011”, estableció la obligación de los órganos que hacían parte del Presupuesto General de la Nación de ceder al Colector de Activos Públicos del Estado – CISA, sus carteras provisionadas y/o castigadas que no tuvieran naturaleza coactiva, así como los inmuebles de su propiedad que se encontraran saneados y que no requirieran para el ejercicio de sus funciones.

Luego la Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, en su artículo 238 desarrolló la obligación de transferir bienes y cartera a CISA, con unos plazos y unas condiciones, artículo que fue modificado y sustituido por el 163 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

Por su parte, en relación con los bienes inmuebles fiscales que sí tuvieran vocación para proyectos de vivienda de interés social, el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007 facultaba a las entidades públicas para transferirlos a título gratuito a Fonvivienda o a otras entidades del orden territorial.

Igualmente, y de forma posterior, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 previó para las entidades públicas la facultad de transferir gratuitamente inmuebles de su propiedad, que pudieran ser destinados a la construcción o desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, a Fonvivienda, a los patrimonios autónomos que este, Findeter, o las entidades que establezca el Gobierno Nacional constituyeran, o a las entidades públicas que desarrollaren programas

de Vivienda de Interés Social de carácter territorial, departamental, municipal o distrital.

Sin embargo, ambos grupos de normas se encuentran de alguna forma subsumidos, actualmente, por la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, fundamentalmente en sus artículos 276 y 277, que establecen:

"Artículo 276. Transferencia de dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades. *Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no los requieran para el ejercicio de sus funciones, podrán ser transferidos a título gratuito a las entidades del orden nacional y territorial con el fin de atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda, sin importar el resultado de la operación en la entidad cedente. Cuando la entidad territorial no necesite dicho inmueble, la Nación aplicará lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.*

Las entidades territoriales podrán igualmente ceder a título gratuito a entidades del orden nacional bienes inmuebles fiscales de su propiedad, sin importar el resultado de la operación en el patrimonio de la entidad cedente.

Transferido el inmueble la entidad receptora será la encargada de continuar con el saneamiento y/o titulación del mismo.

Parágrafo. *En cualquier caso la transferencia a título gratuito de la que se habla en este artículo, mantendrá, en concordancia con el POT, el uso del suelo que posee el inmueble transferido.” (negritas y subrayas fuera del texto original).*

"Artículo 277. Cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales. *Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:*

'Artículo 14. Cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales. *Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del*

subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. **La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio** y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1o. Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente **con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa** del predio fiscal **por su valor catastral** vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia.' (...)" (negritas y subrayas propias).

Los citados artículos de la Ley 1955 de 2019 han sido desarrollados mediante el Decreto 149 de 2020, que modificó el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expidió el "Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", del cual se transcriben los apartes más relevantes:

"Artículo 2.1.2.2.1.2. Definiciones. Para efectos de lo aquí dispuesto se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

2. Receptor o cesionario.

2.1. Cuando se trate de la transferencia de que trata el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, se entenderá por receptor o cesionario la entidad a la cual se le transfiere mediante cesión a título gratuito el derecho real de dominio de los bienes inmuebles fiscales **para atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda**.

2.2. Cuando se trate de la cesión a título gratuito de que trata el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, se entenderá por cesionario al (a los) integrante(s) del hogar correspondiente." (negritas y subrayas propias)

"Artículo 2.1.2.2.2.1. Identificación jurídica y técnica del inmueble. El trámite de cesión gratuita de bienes fiscales se adelantará de oficio o a solicitud de parte.

(...)

Así mismo, se deberán realizar las acciones técnicas necesarias para establecer la identificación física del inmueble verificando que:

1. Cuente con mejoras y/o **construcciones de destinación económica habitacional**.

2. Se ubique dentro del perímetro urbano del municipio o distrito.

3. No se encuentre ubicado en bienes de uso público, bienes destinados a fines institucionales de salud o educación, en áreas insalubres de riesgo, en zonas de conservación o protección ambiental (...)" (negritas y subrayas fuera de texto)

"Artículo 2.1.2.2.2.12. Enajenación directa de bienes fiscales. Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal a favor del ocupante por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta (...)"

"Artículo 2.1.2.2.3.1. Transferencia de inmuebles entre entidades. La transferencia de los bienes inmuebles fiscales se hará mediante acto administrativo, que una vez en firme será inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente."

"Artículo 2.1.2.2.3.2. Condiciones para la transferencia de bien inmueble fiscal entre entidades. Para adelantar la transferencia de los bienes inmuebles fiscales a las entidades públicas, estos deberán cumplir las condiciones que a continuación se señalan:

1. Debe tratarse de un bien inmueble fiscal.

2. **La transferencia del inmueble debe atender necesidades en materia de vivienda e infraestructura.**

3. *La entidad cedente no debe requerir el bien para el desarrollo de sus funciones.*

4. *No debe encontrarse dentro de los planes de enajenación onerosa de la entidad cedente.” (negrillas y subrayas propias)*

"Artículo 2.1.2.2.3.4. Documentos requeridos para la transferencia entre entidades públicas. *Para la transferencia de bienes inmuebles entre entidades se requieren los siguientes documentos:*

(...)

3. *Documento expedido por la entidad receptora o cesionaria que certifique que la transferencia del bien inmueble fiscal atiende necesidades en materia de vivienda o infraestructura (...)"*

Pues bien, como se observa del anterior conjunto de normas citadas, éstas dividen el tema de la cesión de bienes fiscales en dos grandes grupos temáticos, a saber (i) por el sujeto destinatario de la cesión, dependiendo de si es otra entidad pública o un particular, y (ii) por la finalidad o destinación de los bienes a ser cedidos, dependiendo de si es relacionada o no con vivienda.

Así las cosas, encontramos que la cesión gratuita de bienes de una entidad estatal a otra está limitada por la destinación de los bienes a ser cedidos, previéndose que tal cesión sólo es posible cuando atienda a necesidades en materia de vivienda o infraestructura pues, de lo contrario, lo procedente sería el mecanismo de enajenación prevista en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

No obstante, en el caso del Plan de Reasentamiento del municipio de Gramalote, existe el inconveniente de que llegara a afirmarse que los lotes de uso mixto no estarían destinados a atender necesidades ni de vivienda ni de infraestructura, dado que el término infraestructura, comúnmente, se relaciona con la infraestructura pública, como se observa en las siguientes definiciones:

"Se denomina obra pública a todos los trabajos de construcción, ya sean infraestructuras o edificación, promovidos por una administración de gobierno (en oposición a la obra privada) teniendo como objetivo el beneficio de la comunidad".¹⁹

¹⁹ Tomado de https://es.wikipedia.org/wiki/Obra_pública

*"(...) la Infraestructura constituye los cimientos materiales sobre los que se erige la sociedad, por lo cual podemos sostener que, en principio, es una necesidad pública que debe ser proveída o, al menos, regulada por el Estado." (...) el término "alude a la existencia de unas determinadas construcciones o instalaciones que están afectas a una finalidad de interés público, como pueda suceder con las carreteras, las construcciones hidráulicas, los puertos, los aeropuertos o los ferrocarriles."*²⁰

En este orden de ideas, dado que los lotes comerciales tienen por finalidad el desarrollo de proyectos productivos principalmente individuales, pues los asociativos serían unos pocos que, si bien aportarán a la reactivación económica del municipio, tendrán un retorno económico exclusivamente para quien los desarrolle, podría alguien afirmar que no constituyen propiamente infraestructura y, en consecuencia, generar algún tipo de cuestionamiento a la cesión gratuita al municipio.

Adicionalmente, como fuese enunciado en el concepto inicial esta modalidad, esto es la cesión gratuita al municipio, presenta otras desventajas o problemáticas, a saber:

- Se dificultaría garantizar la efectiva destinación de los lotes a los proyectos productivos y, si la cesión se hace condicionada a dicha destinación, constituiría una carga para el Fondo Adaptación controlar y ejercer las acciones legales, en caso de que el municipio varíe esa destinación o los entregue a personas distintas de las elegidas dentro del proceso de evaluación de proyectos.
- En caso de que haya proyectos que no sean exitosos y cierren pronto, la administración municipal tendría la libertad de decidir qué hacer con los lotes correspondientes, que podría ser algo que no aporte a la reactivación económica del municipio.
- Generación de una carga para la Alcaldía del municipio de Gramalote, quien tendría que encargarse de la administración de los lotes y los procedimientos relativos a la terminación de los contratos y restitución de aquellos, con el antecedente que se tiene con la plaza de mercado del

²⁰ Tomado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/132541/Las-infraestructuras-públicas.pdf?sequence=1>

nuevo casco urbano, razón por la cual, incluso, el mismo Alcalde ha manifestado que no estaría dispuesto a aceptar la cesión de los lotes.

b) Entrega de los lotes a beneficiarios, en comodato o arrendamiento:

Además de la posible dificultad antes planteada en relación con la primera fase de la figura propuesta, la segunda etapa de ésta, infortunadamente, también presenta limitaciones, pues los lotes no podrían ser entregados en comodato a los habitantes que desarrollen los proyectos productivos y, de darse en arrendamiento, tendría la dificultad del sobre costo y la posible inviabilidad financiera de aquellos.

En relación específicamente con la posible entrega a los beneficiarios a título de comodato, es preciso señalar que, en este caso, la misma no sería viable, pues no estaría dentro de las excepciones establecidas en el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, tal como lo ha explicado claramente el Consejo de Estado, así:

"La ley 9 de 1989, en su artículo 38, señala claramente la viabilidad jurídica de este tipo de contrato y los límites que se deben tener en cuenta al momento de su celebración:

'ARTICULO 38. Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables.

Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente ley" (Negrilla fuera de texto).'

La Sala retoma algunos aspectos analizados en consultas anteriores sobre las características del contrato en comento y precisa lo siguiente con el fin de comprender el alcance de esta figura:

- *El comodato se clasifica dentro de los denominados contratos traslaticios del uso y disfrute de un bien.*

- *De conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, las entidades estatales están facultadas para celebrar este tipo de contrato regulado por el derecho privado, observando los límites señalados en normas especiales sobre la materia, en cuanto al tiempo máximo de duración y la destinación o uso que debe darse al bien.*
- *Cuando el contrato de comodato se celebre entre una entidad estatal y una entidad privada sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, se requiere que los programas que se pretendan fomentar con dicho contrato, tengan una relación de medio a fin con los planes y programas de la entidad comodante, acorde con lo previsto en el artículo 355 de la Constitución 89 Política y los decretos 777 y 1403 de 1992.*²¹

Así las cosas, dado que los proyectos productivos serán desarrollados por individuos o asociaciones que, claramente, tendrán ánimo de lucro, no podría darse en comodato a éstos los lotes, pues estaría enmarcado en la prohibición del citado artículo 38.

Por otra parte, como ya se dijo, también existe la opción de que se entreguen en arrendamiento, pero esto reduciría, por un lado, el interés de los posibles beneficiarios, al sumarse un gasto adicional al proyecto, al generarse un sobre costo para los proyectos que podría no hacerlos viables o, por el otro, una disminución de la utilidad y beneficio de aquellos que sí los tomen en esa modalidad y esto, como ha sido analizado, no es lo que se busca.

Finalmente, fuera en arrendamiento o en comodato, esta alternativa también tiene la desventaja de que los beneficiarios deberán realizar unas inversiones, sacar adelante un proyecto y posicionar el sitio de su ubicación y al final tendrían que restituir el lote que, además, no se tendría certeza durante cuánto tiempo la administración municipal mantendría la tenencia a esas personas.

2.8.2 Entrega en comodato por el Fondo Adaptación a beneficiarios y transferencia condicionada.

²¹ Consejo de Estado, Sala De Consulta y Servicio Civil, Consejera Ponente: Susana Montes de Echeverri, Julio 24 de 2003, Referencia: Radicación: 1.510

De acuerdo con lo planteado en la reunión del pasado 9 de septiembre, otra alternativa propuesta sería la entrega en comodato por parte del Fondo Adaptación de los lotes a los beneficiarios, con la condición de transferirles la propiedad, a título de incentivo, cumplida la condición de desarrollo de los proyectos en un período de tiempo determinado que, en principio, se ha estimado en 12 meses.

Sin embargo, como fuese explicado en el numeral anterior, la entrega en comodato por el Fondo Adaptación a los beneficiarios no estaría permitida, pues sería un comodato a personas, naturales o jurídicas, de derecho privado que, por definición en este caso, tienen ánimo de ganancia económica, por lo que está igualmente enmarcado en la prohibición del artículo 38 de la Ley 9 de 1989.

No obstante lo anterior, encontramos que existe una posible variación de esta propuesta, en la que el Fondo Adaptación puede permitir la tenencia o, más bien, el acceso a los lotes a los beneficiarios, para que éstos construyan y realicen el montaje de los proyectos productivos y, de darse tal condición en un tiempo específico, transferirles la propiedad de éstos.

En ese sentido, la modalidad que podría materializarse sería la asignación de los incentivos a los beneficiarios que se elijan, mediante la resolución correspondiente, incentivos que tendrían tres componentes, a saber, (i) el apoyo económico para el desarrollo de los proyectos, (ii) la asistencia y acompañamiento técnico por parte del consultor, y (iii) los lotes, para aquellos proyectos que requieran de éstos y les sean concedidos.

Dentro de esa resolución el tercer componente o, más bien, la tercera obligación del Fondo Adaptación frente a los beneficiarios, esto es, la transferencia del derecho de propiedad de los lotes, estaría sometida a una condición suspensiva, a saber, la construcción y puesta en marcha de los proyectos en un período de tiempo, inicialmente estimado en 12 meses, una vez transcurridos los cuales, de haberse verificado la condición, es decir, de haberse puesto los proyectos en marcha, se procedería a la formalización de la transferencia del dominio de los lotes.

A su vez, el mencionado acto administrativo de asignación del apoyo a los proyectos tendría una condición resolutoria, para todos los componentes del incentivo asignado, consistente en que el beneficiario no construya o efectúe el montaje del proyecto en esos 12 meses, caso en el cual se resolvería dicha

asignación, se revocaría la resolución que asignó el incentivo y, en consecuencia, el beneficiario tendría que restituir al Fondo Adaptación, o a quien éste determine, tanto el apoyo económico, como las mejoras realizadas hasta ese momento en el lote.

Esto último tiene fundamento en los artículos 679 y 682 del Código Civil, que establecen:

"Artículo 679. Prohibición de construir en bienes de uso público y fiscales. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la unión."

"Artículo 682. Derechos sobre las construcciones realizadas en bienes públicos. Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, **no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.**

Abandonadas las obras o **terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión o al uso y goce general de los habitantes,** según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión".

En este orden de ideas, como lo han reconocido la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, los bienes de uso público y los bienes fiscales son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos, por lo que, para evitarlo, la misma Constitución señala, en su artículo 63, que todos los bienes de uso público del Estado "son *inalienables, inembargables e imprescriptibles*", lo que impide que su propiedad sea disputada por particulares y, así mismo, que lo que se construya sobre éstos, pasa a ser propiedad del Estado, como ocurriría en este caso con las construcciones que se realicen sobre los lotes de propiedad del Fondo Adaptación que, por no cumplirse la condición para transferir su propiedad, deban ser restituidos a esta entidad.

3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN PARA LA SELECCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LOS INTERESADOS EN ADQUIRIR O ACCEDER A LOS LOTES COMERCIALES

Los criterios habilitantes y de priorización (calificables) tienen como objetivo principal servir de apoyo y verificar si las diferentes propuestas presentadas en las ideas de negocio por los interesados o proponentes se ajustan a los requerimientos exigidos por el Proyecto de Reactivación Económica; así mismo proporcionan lineamientos necesarios para avanzar dentro del proceso de selección definitiva, de los beneficiarios o los compradores para los lotes comerciales.

Los criterios propuestos retoman parte de los documentos 556 y 611 del anterior operador del Fondo Adaptación AECOM, en donde se plantean los siguientes parámetros o condiciones para la selección definitiva de compradores de los lotes comerciales y donde se relacionan criterios habilitantes y calificables para el proceso en la modalidad de venta por selección abreviada. La Fundación Socya relaciona dicho trabajo y lo ajusta respecto a la modalidad de transferencia como parte del aporte a los proyectos productivos. De dicho informe, se toman en cuenta los siguientes aspectos generales para este proceso.

Definición de Uso de suelo del Esquema de Ordenamiento Territorial

EOT: Los potenciales beneficiarios y/o compradores tendrán información previa sobre el uso de suelo del lote de su interés, sin embargo, el desarrollo empresarial que vayan a establecer y que presenten a través del Plan de Negocios deberá cumplir con las normas establecidas en el EOT.

Este es un criterio binario excluyente y define la continuidad del proceso de evaluación para la selección del comprador.

Vocación económica: Los posibles desarrollos empresariales que pudiesen implementarse en los espacios o lotes comerciales pueden direccionarse a respaldar los siguientes tipos de economía, identificados por el antiguo operador AECOM, y que fueron verificados y validados por la presente consultoría, y, adicionalmente, los que se identifiquen o ajusten mediante el análisis espacial de Gramalote y las distintas metodologías de diagnósticos que Fundación Socya está realizando en el marco del Proyecto:

Economía Integradora (Proyectos Ancla): son los desarrollos empresariales encargados de respaldar y jalonar las cadenas de valor identificadas como Anclas para el desarrollo económico del municipio. Para el caso de Gramalote puede hacer parte de esta economía los siguientes desarrollos empresariales:

- Centros de compra, acopio y distribución.
- Emprendimientos que contemplen servicios de asistencia o asesoría

técnica especializada a distintos procesos o empresas, como asesorías en actividades agrícolas, pecuarias u otras.

- Transformación de materias primas (industria).
- Provisión de insumos, equipos y maquinarias.
- Suministro combustible-gas.
- Reparación y repuestos.
- Oferta especializada: alojamiento, restaurantes, tiendas de café, tiendas de artesanías, tiendas de productos típicos.
- Financieros.
- Transporte y otros que generen articulación especialmente en el área urbano rural.

Economía Complementaria: Son desarrollos empresariales que dan respuesta a las necesidades y expectativas de los consumidores que han generado sus ingresos a través del sistema de las economías integradoras. Las viviendas con disponible pueden absorber la demanda que se vaya generando en este tipo de economías, así como los negocios de la plaza de mercado. Para el caso de Gramalote puede hacer parte de esta economía los siguientes desarrollos empresariales, entre otros:

- Información y comunicación.
- Consumo: graneros, expendio de carne, tiendas, restaurantes, droguerías, giros, servicios de entregas y correo.
- Ferreterías y depósito de materiales de construcción.

Economías Subyacentes: Son desarrollos empresariales que surgen por la demanda de los consumidores de actividades de recreación, juegos de azar, etc. Para el caso de Gramalote pueden hacer parte de esta economía los siguientes desarrollos empresariales:

- Bares y discotecas.
- Billares y juegos de azar.
- Estancos.

Para la reactivación económica de Gramalote se requiere que los espacios comerciales ofertados se dediquen en su gran mayoría a actividades económicas integradoras, convirtiéndose en eslabones fundamentales y estructurales de las cadenas de valor presentes en el territorio como la cafetera, láctea, cárnica, hortofrutícola y potenciales como la turística u otras propuestas innovadoras.

Ideas de Negocio²²: se entregará y explicará a los potenciales beneficiarios, compradores o interesados que deberán presentar las ideas de negocio de la

²² Solo aplica para la modalidad de transferencia como aporte al proyecto productivo, y no para las modalidades de venta por selección abreviada o transferencia al Municipio de Gramalote.

actividad empresarial a establecer en el lote comercial de su interés o preferencia; teniendo en cuenta el modelo de formato establecido para la presentación de la idea de negocio, minuta de cartas y declaraciones a presentar en la convocatoria, con un plazo según lo estipule el operador, con sus respectivos soportes, legales, administrativos, financieros, etc. El comité técnico evaluador tendrá en cuenta la pertinencia y coherencia de los siguientes criterios:

1. Concepto del negocio.
2. Análisis de mercado.
3. Operación.
4. Estudio de la capacidad organizacional.
5. Estudio económico y financiero.
6. Análisis de impacto ambiental.
7. Coherencia con la dinámica geoespacial del municipio.

3.1 Criterios habilitantes y calificables o de priorización para los interesados en lotes comerciales mediante la modalidad de transferencia como aporte al proyecto productivo

Para esta modalidad, se observa una alta viabilidad, con base a la evaluación de ventajas, desventajas, riesgos y el análisis de probabilidad de éxito, expuesto en los puntos anteriores de este texto. Se indica que los interesados en una idea de negocio en un lote de uso comercial o industrial para las propuestas que así lo contemplen para lotes ubicados en áreas de uso múltiple deben agotar las mismas etapas y "criterios para los emprendimientos y proyectos productivos", para poder ser destinatarios de la transferencia de los lotes comerciales. A continuación, se relacionan los criterios generales a tener en cuenta:

Con el propósito de dar claridad, se tienen unas condiciones generales de contexto a la comunidad para la presentación de ideas de negocios. Las propuestas o ideas de negocios deben obedecer a las siguientes generalidades:

- ✓ Acorde a las necesidades del mercado actual y de las dinámicas espaciales y económicas del municipio.
- ✓ Propuestas que generen empleo y que contribuyan al desarrollo económico del Municipio.
- ✓ Propuestas innovadoras y/o que respondan a necesidades insatisfechas en el Municipio.
- ✓ Puntaje diferencial para gramaloteros, familias del registro final, residentes, con negocio activo y comerciantes del antiguo Gramalote.
- ✓ Los recursos serán administrados por un entidad Fiduciaria reconocida, con calificación tripe "A"
- ✓ El beneficiario no recibirá dinero en efectivo.

- ✓ Una persona no puede acceder a doble beneficio.
- ✓ Pueden salir beneficiarios dos personas del mismo núcleo familiar en líneas estratégicas diferentes. (se entiende como núcleo familiar quienes convivan bajo el mismo techo).
- ✓ Sin importar los recursos solicitados al Fondo, en la estructuración de los Planes de Negocio, se ajustará la cifra a los valores requeridos para el emprendimiento.

3.1.1 Criterios habilitantes

Estos son los criterios²³ que dan inicio al proceso de selección de ideas de negocio. Si bien no dan una calificación, sí son los criterios que habilitan que una idea de negocio pueda ser recibida para su posterior priorización y evaluación. Es decir que los interesados en montar un emprendimiento en un lote comercial de los que dispone el Fondo Adaptación para el proceso de Reactivación Económica deben seguir los criterios para presentar su proyecto productivo, ya sea por la línea de proyectos individuales o asociativos en lotes. En el siguiente cuadro se observan los criterios habilitantes para las dos líneas productivas que aplican para la transferencia de lotes:

- **Emprendimientos individuales en lotes urbanos de uso mixto o múltiple.**

Tabla 13. Criterios habilitantes emprendimientos individuales en lotes comerciales

EMPRENDIMIENTOS INDIVIDUALES EN LOTES
Población de Gramalote
Prioridad para las familias vinculadas al reasentamiento colectivo.
Emprendimientos que requieren de infraestructura productiva para su operación
Inversionistas
Persona natural mayor de edad o persona jurídica.
Contar con la nacionalidad colombiana y no registrar antecedentes de tipo penal, fiscal, ni disciplinario.
Saber leer, escribir y/o hacer cuentas o por lo menos un miembro de su núcleo familiar lo sepa.

²³ En la fecha actual, 5 de septiembre de 2020, se encuentra en revisión, ajuste y aprobación el documento de criterios para tener su versión final y presentarla a la comunidad. Esto aplica para todos los tipos de criterios de esta modalidad: cualquier cambio en dichos criterios, aplicará en reemplazo de los expuestos en este documento y será de cumplimiento para los beneficiarios de transferencia de lotes comerciales bajo la modalidad de aporte al proyecto productivo.

EMPRENDIMIENTOS INDIVIDUALES EN LOTES

Contar con un lote de uso mixto en áreas de actividad comercial o de actividad múltiple (solicitado al Proyecto - Fondo Adaptación) o lote propio o local ya instalado (en casco urbano o zona rural) para el montaje del proyecto económico.

La propuesta debe cumplir con lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT. Lote de uso mixto o múltiple.

Un proponente puede presentar hasta tres (3) ideas de negocio diferentes, pero solo podrá ser beneficiario con un emprendimiento

El proponente debe aportar una cofinanciación con relación al valor total del proyecto del 20%, dichos aportes pueden ser en especie y/o en efectivo. Se tiene en cuenta la construcción del lote como aporte al proyecto.

El proponente debe certificar que asumirá los costos de construcción de infraestructura (y los gastos anexos como planos y licencias).

El monto del aporte de cofinancian del Fondo estará acorde con el tipo y tamaño del negocio propuesto, sin que el monto máximo de cofinanciación exceda \$80.000.000. Sin incluir el valor del Lote o \$140.000.000 incluido el valor del lote.

Fuente: Equipo Socya

Si después de realizar la convocatoria, se cuenta con un saldo de lotes disponibles, se procederá a ofrecerlos a inversionistas de fuera de Gramalote, los cuales podrán acceder a los lotes a través de compra por selección abreviada. Los inversionistas externos no podrán ser beneficiarios de recursos económicos para proyecto productivos.

- **Emprendimientos asociativos en viviendas y/o lotes urbanos de uso mixto o múltiple (Proyectos Ancla).**

Tabla 14. Criterios habilitantes emprendimientos asociativos viviendas y lotes.

EMPRENDIMIENTOS ASOCIATIVOS VIVIENDAS O LOTES

Población de Gramalote, del sector urbano y rural que se encuentre asociados. Legalmente constituidos.

Persona jurídica.

El Representante Legal debe ser mayor de edad y no registrar antecedentes de tipo penal, fiscal, ni disciplinario.

Los asociados beneficiarios deben ser mayores de edad.

EMPREDIMIENTOS ASOCIATIVOS VIVIENDAS O LOTES
La asociación debe tener domicilio en Gramalote y no registrar antecedentes de tipo penal, fiscal, ni disciplinario.
El Representante Legal debe saber leer, escribir y/o hacer cuentas y los directivos de la asociación.
Contar con el espacio en las viviendas o con un lote de uso mixto en áreas de actividad comercial o de actividad múltiple (solicitado al Proyectos - Fondo Adaptación), o lote propio o local ya instalado (casco urbano o zona rural) para el montaje del proyecto económico.
La asociación puede presentar hasta tres (3) ideas de negocios y puede ser beneficiaria de dos emprendimientos, siempre que se implementen con diferentes asociados
Los asociados propuestos para el emprendimiento no pueden estar inscritos para participar en los proyectos individuales.
El proponente debe aportar una cofinanciación con relación al valor total del proyecto del 30%, dichos aportes pueden ser en especie y/o en efectivo. Se tiene en cuenta la construcción del lote como aporte al proyecto.
La propuesta debe cumplir con lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT, y con las áreas de actividad residencial, para actividades comerciales Clase C; viviendas VIS o en áreas de actividad mixta para actividades comerciales clase A y B (según EOT).
La asociación proponente debe haber comenzado el proceso ICO con el operador
La asociación debe certificar que asumirá los costos de construcción de infraestructura (y los gastos anexos como planos y licencias).
El monto del aporte de cofinancian del Fondo estará acorde con el tipo y tamaño del negocio propuesto, sin que el monto máximo de cofinanciación exceda \$400.000.000. Incluido el valor del lote.

Fuente: Equipo Socya

3.1.1 Criterios de Priorización

Los criterios de priorización, como su nombre lo indica, priorizan una idea de negocio a partir de 4 grandes grupos de criterios o dimensiones de la idea de negocio. Cada grupo contempla una lista de criterios que al ser calificados permiten al comité técnico evaluador tener una priorización técnica de cada propuesta para elegir los proyectos productivos a acompañar en el proceso de formulación de Plan de Negocio. La siguiente es la matriz de los criterios de priorización:

Tabla 15. Matriz de selección para beneficiarios de transferencia de lotes comerciales - criterios de priorización.

MATRIZ DE SELECCIÓN PARA BENEFICIARIOS DE TRANSFERENCIA DE LOTES COMERCIALES - CRITERIOS CALIFICABLES	
Grupo	Criterio
Conocimiento de la Idea de Negocio	1. Conocimiento del negocio
	2. Conocimiento del producto
	3. Identificación de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenaza
	4. Competencias del proponente para implementar la idea de negocio.
	5. Experiencia del proponente
	6. Coherencia con el Plan de Desarrollo Municipal y el EOT
	7. Vinculación con cadena productiva
Viabilidad social y ambiental	1. Diferencial de origen y domicilio del proponente. (Gramalotero)
	2. Generación de empleo
	3. Tipo de población a beneficiar
	4. Seguridad y Salud en el Trabajo
	5. Viabilidad ambiental
Condiciones Financieras	1. Cofinanciación del proponente
	2. Identificación de las inversiones que requiere la idea de negocio
	3. Identificación de los ingresos en la idea de negocio
	4. Identificación de los egresos en la idea de negocio
Conocimiento del cliente y del mercado	1. Conocimiento del cliente potencial
	2. Identificación de requisitos de calidad.
	3. Identificación de la competencia
	4. Emprendimientos innovadores o de productos o servicios que no existan en el municipio.
	5. Sostenibilidad de la idea de negocio
	6. Identifica proveedores y alternativas logísticas

Fuente: Equipo Socya

En el anexo 1 se puede observar la matriz de priorización con los distintos puntajes específicos propuestos.

3.1.2 Designación de lotes en caso de dos o más interesados en el mismo lote

En el caso que, en la convocatoria para presentar ideas de negocio, se postule más de un interesado para un determinado lote urbano de uso mixto o múltiple, porque sus características y ubicación representa mayor preferencia para los interesados, se procederá a dirimir esta situación con base en los factores y características de las ideas de negocio presentadas, bajo el siguiente orden esquemático:

1. Se determinará una lista de los lotes que tienen más de un interesado, con su respectiva idea de negocio. En este espacio, el análisis geoespacial podría proporcionar directrices de ocupación, así como perfiles de actividad según el lote.
2. Consolidada la lista de lotes, se ordenará tomando como referente el **puntaje total** otorgado en el proceso de calificación a cada idea de negocio, en orden descendente para la asignación de los lotes. (Matriz de Calificación.)
3. Si se presenta empate en la Matriz de Priorización, se asignará el predio a la idea de negocio que acredite mayor **número de empleos directos generados**.
4. De persistir el empate se otorgará el predio a la idea de negocio que cuente con mayor puntaje en la evaluación de **Conocimiento del cliente y del mercado, Conocimiento de la idea de negocio, Viabilidad social y ambiental y Condiciones Financieras**.
5. Agotadas las anteriores instancias se procederá a un ejercicio de sorteo entre los dos interesados con presencia de autoridades y demás, garantizando la transparencia del proceso.

3.1.3 Estrategia de Divulgación y Asignación de lotes comerciales

Fundación Socya propone como estrategia de divulgación para la identificación de interesados en lotes comerciales en el municipio de Gramalote, la realización de una Feria Inmobiliaria, que busca mostrar los lotes a las personas que lo requieran para su proyecto productivo o emprendimiento, ya sea por **transferencia como aporte a una idea de negocio y/o proyecto productivo, transferencia mediante la venta o transferencia al municipio**, puedan identificar las características de los mismos (ubicación, áreas, pendientes, entre otros) y visualizar en ellos sus planes de negocio.

a) Población objetivo

De acuerdo con el Plan de Reasentamiento:

- ✓ Emprendimientos que requieren de infraestructura productiva para su operación.
- ✓ Inversionistas

Es importante considerar que la comunidad de Gramalote cuenta con criterios calificables diferenciales de "origen y residencia" y que "tenía negocio en el antiguo casco urbano de Gramalote", que les dará ventaja comparativa frente a los demás interesados.

b) Preparación y delimitación de los lotes

Como estrategia de divulgación para la identificación de interesados en lotes comerciales, como aporte al proyecto productivo y en aras de visibilizar de la mejor manera las áreas de los lotes, se considera oportuno acondicionar los espacios para recibir las visitas de los interesados, por lo que se propone revisar con el Fondo Adaptación la posibilidad de gestionar recursos para adelantar actividades como:

✓ Señalización:

Se propone delimitar cada uno de los lotes con cinta de señalización, a fin de que los interesados identifiquen cada una de las áreas disponibles. Asimismo, se removerá la grama o cualquier otro tipo de material que no permita la identificación en terreno de cada uno de los mojones existentes dentro de cada lote que identifica el paramento de construcción reglamentario y, de este modo, los interesados puedan visualizar, identificar y ubicar cada una de las áreas correspondientes a cada lote. Cabe señalar que, de poder realizarse esta actividad, se haría con previa solicitud y con previo conocimiento de la oficina de Planeación Municipal.

✓ Aviso informativo:

El objetivo es proporcionar a los interesados, información concerniente a:

- Número del lote.
- Ubicación y delimitación.
- Usos.
- Forma.
- Dimensiones.
- Área total del lote en m².
- Alternativas y normas de uso de acuerdo con el EOT.

Información que le permitiría al interesado o interesados, analizar la mejor opción para el desarrollo de su idea de negocio o proyecto productivo.

c) Equipo de apoyo para atención de visitantes

El equipo estará conformado por los profesionales adscritos al proyecto de Reactivación Económica de la Fundación Socya como Operador, quienes estarán respondiendo a las inquietudes o dudas de los visitantes. En compañía del equipo interventor la Corporación Colombia Internacional - CCI.

Se realizará el estricto cumplimiento de las disposiciones sanitarias nacionales, regionales y locales de acuerdo con las condiciones de tiempo y de lugar en las que suceda el evento "Feria Inmobiliaria"; teniendo en cuenta que son modificadas de acuerdo con el comportamiento de la pandemia. Esto permitirá determinar, el tipo de acompañamiento, la cantidad de participantes y las formas de traslado a los lotes.

d) Puesto de información de la feria

El puesto de información estará ubicado en la Plaza de la Restauración del nuevo casco urbano de Gramalote, esta cuenta con un amplio espacio, que permitirá mantener el distanciamiento exigido dentro de los protocolos de bioseguridad implementados a causa de la pandemia. Este espacio contará con mesas, sillas y con el material de entrega de información para recibir a los visitantes donde tendrán la oportunidad de resolver cualquier inquietud que tengan. Se revisará la pertinencia de ubicar carpas.

En este lugar se encontrará el equipo de la Fundación Socya y la Interventoría CCI, se contará con planos de ubicación de los lotes comerciales y se dará información de estos. Se realizará con anterioridad convocatoria al evento a diferentes entidades fundamentales en el proceso de Reactivación Económica, lo que incluye: la oficina de Planeación Municipal, Cámara de Comercio, SENA y Entidades Financieras. Además, se espera el acompañamiento del personal adscrito a la Oficina de Planeación Municipal, quienes apoyarán en brindar la información respecto a los posibles usos de los lotes de acuerdo con el EOT municipal.

También estarán como invitados los funcionarios de la Cámara de Comercio y el SENA, entidades que pueden apoyar la estructuración de las ideas de negocio, de igual manera se espera la participación de entidades financieras que den a conocer el portafolio de servicios y brinden información para acceder a posibles créditos que ofrecen estas entidades; y demás aliados que puedan apoyar la construcción de los planes de negocio, con un portafolio de servicios y productos que se adapten a las necesidades de la comunidad.

e) Promoción y divulgación del evento

La promoción y difusión del evento se realizará de acuerdo con el Plan de Comunicaciones que contempla el uso de las herramientas de la Tecnología de la Información y la Comunicación – TIC, aprovechando que un alto porcentaje de la población tiene acceso y hace uso de dichas herramientas como la radio y el internet. Además, se propone que se haga la invitación directa a cada uno de los interesados, identificados en los lotes comerciales.

Se realizará convocatoria por los diferentes medios de comunicación:

- ✓ Radio para transmitir cuñas radiales promocionales y de invitación a la feria.
- ✓ Medios digitales o redes sociales existentes en el Municipio - publicación en la página oficial de la Alcaldía municipal- a quienes se les hará entrega de la comunicación oficial de la convocatoria, dado que es la autoridad competente en el territorio, y las redes sociales que el Fondo Adaptación tiene disponible para publicaciones informativas o divulgaciones, entre las cuales se encuentran: Twitter, Instagram y Facebook con su página “Dígame Gramalote”.
- ✓ Parlante comunitario y perifoneo.

Se hará la publicación en carteleras informativas del operador Fundación Socya. Se reitera que toda la información que se genere durante la ejecución del proceso deberá contar con el visto bueno del Fondo Adaptación.

f) Estrategia de Divulgación en tiempos de Pandemia

Teniendo en cuenta que en estos momentos se está viviendo en medio de una pandemia y que existe la declaratoria de Emergencia de Salud Pública, para contener la propagación del Coronavirus y evitar su contagio, se hace necesario implementar una serie de medidas de bioseguridad y distanciamiento social que permitan desarrollar las actividades concernientes al componente de Lotes Comerciales, de tal manera que no se ponga en riesgo la salud de los participantes; por ello se propone en la “*Estrategia de Divulgación para Identificación de Interesados en Lotes Comerciales*” un apartado que contiene el Plan de Promoción y Divulgación de la Feria Inmobiliaria, ajustado a dichas necesidades.

Se hace oportuno revisar la propuesta de Feria Inmobiliaria inicialmente planteada, adaptarla a las condiciones actuales de pandemia y a los avances en el contrato relacionados con el componente de Lotes Comerciales. Para esta estrategia se dará fuerza a las interacciones que se puedan realizar utilizando las Tecnologías de la Información y Comunicación TIC, por lo que el uso de los medios de comunicación como la radio y el internet serán protagonistas para hacer la divulgación de las actividades.

Se propone el diseño de un folleto digital que contenga las especificaciones de cada uno de los Lotes Comerciales como: Número del lote, Ubicación y delimitación, Usos, Forma, Dimensiones, Área total del lote en m², Alternativas y normas de uso de acuerdo con el EOT, incluyendo fotos y videos de cada uno de ellos. Se podría analizar la pertinencia de imprimir algunos folletos para que puedan ser visualizados desde las carteleras que Socya tiene ubicadas en el territorio.

La promoción y divulgación de la Feria Inmobiliaria se hará de acuerdo con lo propuesto en el numeral 5. Durante los diferentes ejercicios que se han realizado por parte de Fundación Socya con la comunidad, se ha identificado que el internet en algunas zonas de Gramalote no tiene buena cobertura y en la parte rural es muy deficiente, por lo que se le dará preponderancia a la radio, por ser uno de los medios de comunicación masivos más populares y usados; cabe resaltar que en este momento se puede contar con esta posibilidad, dado que desde el mes de mayo se ha venido haciendo el montaje de una emisora comunitaria en Gramalote "Renacer Estéreo", con quien se han adelantado gestiones para transmitir cuñas radiales, programas e información concerniente al proceso de Reactivación Económica.

Además, se enviará la información promocional ya sea por video clip o imagen y texto a todas las listas de contacto y a los grupos de WhatsApp, que se están alimentando constantemente por Fundación Socya con los grupos de interés y con la comunidad en general de Gramalote.

g) Metodología Feria Inmobiliaria

La actividad se desarrollará en la Plaza de la Restauración del nuevo casco urbano de Gramalote, en la fecha y hora, pactadas con antelación con el Fondo Adaptación y demás actores involucrados, mediante convocatoria no inferior a ocho días.

✓ Llegada de las personas interesadas en Lotes Comerciales:

Las personas serán recibidas por el equipo de la Fundación Socya, quienes realizarán el registro de los asistentes, dando las respectivas orientaciones e indicaciones del protocolo de bioseguridad, seguidamente se da el saludo de bienvenida a todas las personas y entidades que participan de la actividad como aliados estratégicos dentro del proceso de Reactivación Económica y demás visitantes que asistan al encuentro, con ello se da formalmente apertura a la feria inmobiliaria.

✓ Intervención de las entidades participantes:

Este espacio es para aquellas entidades públicas o privadas que participan en el desarrollo de la feria y quienes ofrecerán su portafolio de servicios como aliados estratégicos en la implementación de los diferentes planes de negocio.

- Alcaldía municipal
- Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA
- Cámara de Comercio
- Entidades financieras

Los asistentes podrán solicitar información a estas entidades durante la jornada planteada para el evento de la feria inmobiliaria.

✓ Indicaciones para el desarrollo de la feria:

Una vez recibido los asistentes se procederá a informales que, en la Plaza de la Restauración, encontraran ubicados cinco (5) puntos estratégicos para la atención y orientación por parte de un profesional; en cada uno de estos puntos se encontrará un plano que servirá de apoyo para identificar el número, ubicación, uso y extensión de los lotes.

Identificada la intención de conocer uno o varios lotes por parte de los participantes de la feria, se debe agendar previamente la visita con el fin de conservar el número de personas que deseen visitar el lote para conocerlo. Por lo anterior, será necesario registrarse en una planilla que contiene: nombre completo, número de celular, correo electrónico, ubicación del lote a visitar (manzana o sector), fecha y hora, como se detalla a continuación:

Tabla 16. Registro de interesados visita lotes comerciales

Nombre completo	No. Celular	Correo Electrónico	Ubicación lote	Fecha / hora
			No. X Manzana y/o sector XXX	

Con esta planilla se puede identificar el número de personas interesadas en los diferentes lotes; ya que puede existir la posibilidad que un lote comercial, por sus características y ubicación tenga mayor preferencia por los interesados para mayor control de las personas que van a visitar los lotes. Cabe resaltar que las personas interesadas en lotes comerciales deberán acogerse a las medidas de bioseguridad que exige el protocolo institucional, tales como: permitir la toma de temperatura, uso permanente de la mascarilla y desinfección de manos con alcohol glicerinado o gel antibacterial.

Dado que la actualmente la Administración Municipal permite reuniones presenciales en espacios cerrados con un máximo de cinco (5) personas, conservando el distanciamiento y si la reunión se realiza en espacios abiertos

se puede contemplar un número de personas proporcional al área que permita distanciamiento de un metro entre personas. Por ello, el número mínimo de personas dependerá del espacio de cada lote y de las medidas exigidas por la Administración en cada momento, pues de acuerdo con el comportamiento de la pandemia se pueden flexibilizar o restringir estas medidas, incidiendo directamente en el número de personas que se puedan recibir.

✓ Socialización de formatos

En este momento de la feria inmobiliaria, se procede a socializar y a entregar de manera física los formatos, donde manifestarán el interés formal por el lote comercial que se adapte a las necesidades de la idea negocio. Además, se explicará la forma de diligenciamiento y a su vez la fecha máxima para la entrega de dicho documento en la oficina de la Fundación Socya ubicada en el Casco urbano del municipio de Gramalote en la Manzana 1, casa 33 en horario de atención de oficina. Dando por entendido, que este formato debe adjuntarse a la presentación de la Idea de Negocio o Proyecto Productivo.

✓ Visita y reconocimiento físico de lotes en terreno

Una vez consolidado el número de interesados en cada uno de los lotes, se procederá al desplazamiento a pie hasta los lotes de su preferencia, con el objetivo que los participantes puedan observar, conocer y verificar dicho lote de interés. Se espera, que la duración de este desplazamiento desde el punto de partida o encuentro Plaza de la Restauración del nuevo casco urbano de Gramalote sea entre 15 y 30 minutos, tiempo en el cual se llegará hasta cada una de las seis zonas, donde se encontrará ubicado un profesional cómo se muestran en la siguiente imagen:

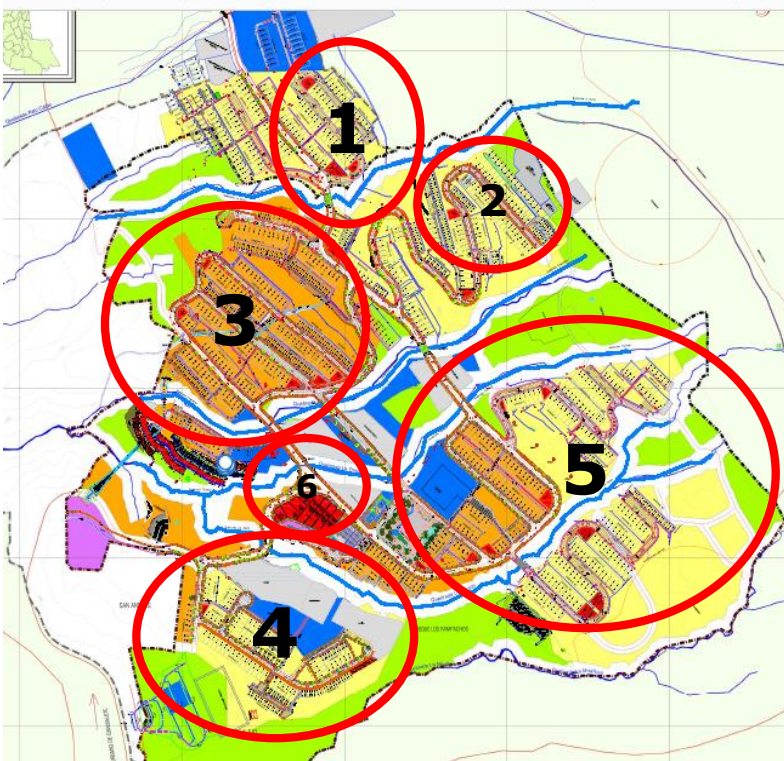


Ilustración 4 Fuente: Plano 8, Áreas de actividad -EOT/ Zonas de atención para visualización de lotes comerciales (Socya)

La distribución de las zonas tiene que ver con las distancias, ubicación y cantidad de lotes por cada una de estas. Cabe resaltar, que el operador Socya cuenta con cuatro profesionales en terreno. En caso de no contar con la cantidad necesaria de profesionales en terreno, se solicitará al equipo interventor el apoyo con sus profesionales.

Las zonas señaladas en el plano por Socya, se refieren al traslado de los profesionales a puntos del casco urbano en los cuales se atenderá a los interesados. En esta parte del ejercicio, se calcula una duración de 30 minutos aproximadamente, tiempo en el cual, se hará el reconocimiento visual a escala real, en cuanto a: ubicación, tamaño, área y condiciones físicas, en las que se encuentran los lotes. Para más información, a continuación, se detalla: nombre del sector donde se encuentra ubicado los lotes y cantidad de los mismos por cada de las seis zonas propuestas:

Zona 1:

- ✓ Sector: La Lomita y Nueva Granada
- ✓ Cantidad de lotes existentes: cinco (5).

Zona 2:

- ✓ Sector: Santa Anita
- ✓ Cantidad de lotes existentes: dos (2).

Zona 3:

- ✓ Sector: Los Santos y Santa Rosa Alta
- ✓ Cantidad de lotes existentes: seis (6)

Zona 4:

- ✓ Sector: Santa Rosa Baja
- ✓ Cantidad de lotes existentes: seis (6)

Zona 5:

- ✓ Sector: Centro, Calle Real, Barrios Unidos, Daniel Jordán, Casa Verde y Laureano Gómez
- ✓ Cantidad de lotes existentes: once (11)

Zona 6:

- ✓ Sector: Plaza de mercado.
- ✓ Cantidad de lotes existentes: once (11)

Se propone que el desplazamiento y los recorridos para cada una de las zonas se desarrollen en tres (3) ciclos, cada dos (2) horas durante el día en la feria inmobiliaria de la siguiente manera:

- Primer recorrido: 09:00 a.m. – 11:00 a.m.
- Segundo recorrido: 11:00 a.m. – 01:00 p.m.
- Tercer recorrido: 02:00 p.m. – 04:00 p.m.

Una vez en campo se dará respuesta a las diferentes preguntas e inquietudes que los participantes manifiesten, referente a cada uno de los lotes, de igual manera el profesional de Socya les recuerda que los asesores de las diferentes entidades estarán atendiendo sus consultas y demás inquietudes en la Plaza de la Restauración.

- ✓ Finalización y cierre del evento.

Una vez cumplido el objetivo de la feria se dará clausura con el agradecimiento a los asistentes al evento; seguidamente se procederá con el desmonte de la logística.

- ✓ Recursos humanos y logísticos para la actividad:
El desarrollo de la actividad se resume en la siguiente tabla:

Tabla 17. Recursos humanos y logísticos para la actividad

CONCEPTO	CANTIDAD	OBSERVACIONES
Profesionales facilitadores	8	Equipo Socya
Mesas plásticas	10	
Sillas plásticas	20	
Pendones	1	
Computador portátil	3	
Cámaras fotográficas	2	
Formatos de registro de asistencia	20	
Formato de manifestación de interés	50	
Lapiceros	10	
Tablas de apoyo	8	
Plano de medio pliego con dimensiones de: 50x70 para mayor facilidad en el manejo que contiene ubicación exacta dentro del casco urbano e información de cada uno.	5	
Huelleros	5	
Pacas de agua x 20 Unidades	10	Rollo X 500 metros. De 70 cm de Altura. Una persona que desarrolle labores de campo.
Cinta de señalización.	10	
Estacas de madera de la zona.	170	
Jornal para la instalación de estacones cerramiento.	4	

Fuente Equipo Socya. * Actividades sujetas a gestión de recursos con el Fondo Adaptación.

3.1.4 Pasos a seguir y línea de tiempo

Todos los interesados en adquirir un lote comercial mediante la modalidad de transferencia deben seguir los pasos que se describen a continuación:

- ✓ Apertura de convocatoria a través del instrumento planteado en la estrategia de divulgación para la asignación de Lotes Comerciales – Feria Inmobiliaria
- ✓ Presentarse en las convocatorias abiertas que realizará el Consultor para ideas de negocios.
- ✓ Presentar su idea de negocio diligenciada en el formato específico y con los documentos requeridos, según los criterios definitivos para su presentación.
- ✓ Cumplir con el porcentaje mínimo para la selección.
- ✓ Ser evaluada y aprobada la idea de negocio por el comité técnico evaluador.
- ✓ Formular el Plan de Negocio.
- ✓ Contar con la aprobación de su plan de negocio para ser acreedor de los recursos.

- ✓ Recibir la transferencia de propiedad del lote comercial por parte del Fondo Adaptación al beneficiario.
- ✓ Implementar su Plan de Negocio, comenzando con la adecuación del terreno (si se contempla en sus actividades y necesidades) y la construcción del local.
- ✓ Continuar con la implementación del emprendimiento en cuanto a dotación del local y comienzo de las actividades productivas.

La siguiente línea de tiempo se propone como un estimado aproximado con base en los tiempos promedio que tomaría cada proceso, tomando en cuenta lo planteado en la metodología construida por el consultor y aprobada por el Fondo Adaptación, con tiempos ya establecidos. Se advierte que hay procesos que pueden tomar más tiempo debido a variables externas como: congestión en las oficinas de registro de instrumentos públicos, demoras con entidades bancarias para temas crediticios, dificultades para la construcción debido a restricciones por protocolos de bioseguridad (coyuntura Covid 19), entre otras.

Esta línea de tiempo tendría como inicio la primera convocatoria de ideas de negocio, aproximadamente a mediados del mes de septiembre de 2020. El tiempo hasta la construcción terminada de un local comercial tomaría aproximadamente 9 meses. En adelante, la metodología plantea 3 meses de acompañamiento y seguimiento a la implementación del emprendimiento. El tiempo de construcción del local es un promedio tomado del inventario y análisis de los perfiles de los interesados en lotes (es decir, es el tiempo que han manifestado los interesados en lotes comerciales), haciendo la salvedad que algunos interesados anotaron que el tiempo para construir sería mayor a 3, 4, 5 y hasta 6 meses, dadas sus posibilidades y restricciones personales; No obstante, se tomó un promedio para la presente línea de tiempo.

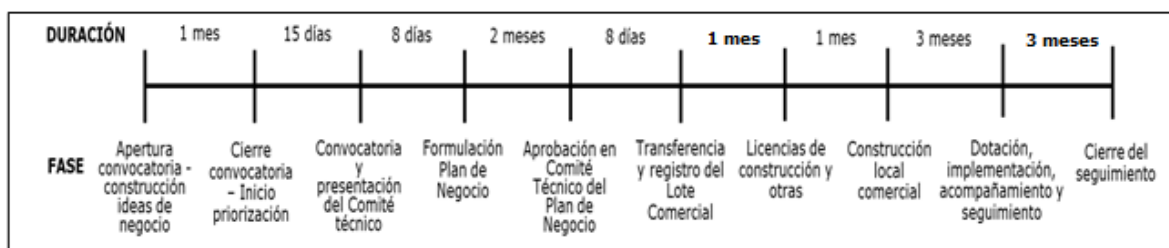


Ilustración 5. Línea de tiempo transferencia de lotes comerciales bajo la modalidad de aporte al proyecto productivo (Tiempo: 12 meses)

Fundación Socya propone como estrategia de divulgación para la identificación de interesados en lotes comerciales en el municipio de Gramalote, la realización de una Feria Inmobiliaria, que busca mostrar los lotes a las personas que lo requieran para su proyecto productivo o emprendimiento, ya sea por

transferencia como aporte a una idea de negocio y/o proyecto productivo, transferencia mediante la venta o transferencia al municipio, puedan identificar las características de los mismos (ubicación, áreas, pendientes, entre otros) y visualizar en ellos sus planes de negocio. Por lo cual, este instrumento será el evento en el que se podrá abrir la convocatoria para construcción de Ideas de Negocio en Lotes comerciales.

Las fases propuestas en la línea de tiempo tienen las siguientes características:

- ✓ Apertura convocatoria de ideas de negocio en lotes comerciales con feria inmobiliaria.
- ✓ Jornadas de socialización y asistencia técnica de:
 - Formato de manifestación de interés en lotes comerciales,
 - Formato de presentación de ideas de negocio y entrega de lista de documentos requeridos.
 - Documento final de criterios habilitantes y calificables de Ideas de Negocio
 - Establecimiento de fecha y hora de cierre de recepción de documentos.
- ✓ Recepción de documentación:
 - Los documentos recibidos deben contar con firma de recibido en el que se especifiquen la fecha y hora de recepción, así como los documentos entregados y la cantidad de folios que contiene.
 - Recepción y clasificación de formatos con propuestas por parte de los interesados
- ✓ Convocatoria del Comité Técnico Evaluador por parte del operador Fundación Socya, para la evaluación de ideas de negocio y selección de propuestas para la estructuración y asistencia técnica de Planes de Negocio en lotes comerciales, ya asignados:
 - En esta sesión del comité evaluador es indispensable que se realice la selección del lote comercial, toda vez, que los diseños arquitectónicos y propuestas de construcción deberán ir contenidas en el mencionado plan de negocios. Estos diseños y estudios tienen un costo y son diferentes según el lote de escogencia, por lo que, para la continuidad del proceso con el proponente, este es el espacio en que se deben definir estas asignaciones.
- ✓ Formulación de Plan de Negocio y entrega al operador.
- ✓ Convocatoria del comité evaluador para la selección final de Proyectos Productivos en lotes comerciales y aprobación de plan de compras para implementación.

- Elaboración de la minuta, revisión y firma de escrituras de compra venta
- ✓ Transferencia y registro del lote comercial.
- ✓ Acompañamiento y seguimiento para el inicio de la construcción en los lotes comerciales
 - Licencias de construcción y otras.
 - Inicio y cierre de construcción del lote comercial.
- ✓ Acompañamiento y seguimiento para la puesta en marcha del objeto comercial en lotes comerciales
 - Dotación e implementación.

3.1.5 Consideraciones para el trámite de licencia de construcción ó acto de reconocimiento.

Para poder llevar a cabo las construcciones requeridas para cada proyecto, a ubicarse en los lotes de uso mixto aquí referidos, es necesario contar con una licencia de construcción, expedida por la Curaduría Urbana correspondiente.

Las licencias de construcción, por regla general, sólo pueden ser solicitadas por el propietario del inmueble sobre el que se va a llevar a cabo la obra, por los titulares de derechos reales principales o por el poseedor del inmueble respectivo.

En el caso de los lotes de propiedad del Fondo Adaptación sobre los cuales se van a desarrollar los proyectos productivos que sean seleccionados y, por ende, las construcciones que sean necesarias para éstos, la única posibilidad que se encuentra de que las licencias pudieran ser solicitadas por, y expedidas a, los beneficiarios de los proyectos, sería que los lotes fueran transferidos a éstos y posteriormente iniciar el trámite de las licencias de construcción.

Sin embargo, tal opción presenta grandes dificultades, para efectos de la ejecución del componente de Reactivación Económica del Plan de Reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote, pues el mismo tiene unos condicionamientos de tiempo importantes definidos, principalmente, por la vigencia del contrato del consultor encargado de dicha reactivación económica y, fundamentalmente, de la asesoría y acompañamiento en el desarrollo de los proyectos productivos. En ese sentido, esperar a que se haga la transferencia de los lotes a los beneficiarios, para apenas en ese momento iniciar el trámite de las licencias, a todas luces no se compadece con los límites de tiempo enunciados y, en ese caso, no se lograría el desarrollo de los proyectos

a tiempo.

Igualmente, considerando que la intención del Fondo Adaptación es no transferir la propiedad de los lotes a los beneficiarios, sino hasta cuando éstos construyan y pongan en marcha los proyectos, esta alternativa tampoco sería viable, pues se requiere, como primera actuación y de forma prioritaria para el inicio del proyecto, el trámite y otorgamiento de la licencia de construcción.

Así las cosas, con la finalidad de generar una solución para que el beneficiario del proyecto pueda desarrollar la construcción en el lote comercial, la única alternativa que se observa viable es que las licencias sean tramitadas y expedidas a nombre del Fondo Adaptación, como propietario actual de los lotes.

Se afirma aquí que es la única alternativa que se considera viable, porque lo único otro que sería posible, sería que los beneficiarios desarrollaran las construcciones sin tramitar licencias de construcción y, posteriormente, solicitaran el acto de reconocimiento de obra que legalice las mismas. No obstante, esto plantea muchos inconvenientes pues, por un lado, constituiría una infracción urbanística, con las posibles consecuencias que pudieran derivarse de ésta, por otra parte, podría generar responsabilidades al Fondo Adaptación que, como entidad pública, no puede darse el lujo de asumir y, finalmente, pues el Fondo, en esa misma calidad de entidad pública, no podría sugerir, recomendar ni patrocinar, que los particulares beneficiarios de los incentivos de reactivación económica realizaran actuaciones en contravención de ninguna norma, ni que construyeran sin los permisos y requisitos necesarios para ello.

Entendiendo la posible preocupación que esto pudiera generar, en relación con las responsabilidades que podría tener que llegar a asumir la entidad como titular de las licencias, se propone el siguiente esquema y mecanismos de seguridad jurídica para el Fondo:

- Los proyectos productivos tienen que contar con proyectos constructivos que cumplan la totalidad de las normas urbanísticas aplicables, lo cual se verificará antes de que se tramiten las licencias.
- Socya, como consultor para el desarrollo de los proyectos, acompañaría todo el proceso de trámite de la licencia e, incluso, podría suscribir los documentos correspondientes, previa expedición de un poder por parte del Fondo Adaptación, de considerarse viable.

- Igualmente, Socya acompañará el proceso de construcción en cada uno de los lotes, como medida de prevención que permita asegurar que, durante la obra, se respeten los términos de cada licencia e igualmente se sigan las normas urbanísticas a cabalidad, por lo que actuaría como una especie de supervisor, para generar tranquilidad y seguridad al Fondo Adaptación.

Una vez se transfieran los inmuebles, de verificarse efectivamente las condiciones establecidas en las resoluciones de asignación de incentivos, en el sentido de llevar a cabo la construcción y poner en marcha los proyectos, la licencia accedería a éstos y, por tanto, pasaría a estar radicada en cabeza de los beneficiarios, nuevos propietarios.

Esta opción presenta igualmente ventajas para efectos de la ejecución del Plan de Reasentamiento, puntualmente en el componente de reactivación económica, pues permitiría, no sólo acelerar el proceso de construcción y desarrollo de los proyectos, sino que también facilita para el Fondo el control sobre los inmuebles y las consecuencias del no desarrollo de algún proyecto.

En tal sentido, en el peor escenario posible, esto es, que un beneficiario no construya la estructura requerida para su proyecto, o construida no lo ponga en marcha, el proceso de “restitución” al Fondo sería muy sencillo, pues la propiedad de los inmuebles no se habrá transferido a los beneficiarios, lo mismo que la tenencia y, en aplicación del artículo 682 del Código Civil antes citado, las construcciones pertenecen al Fondo, una vez el permiso para construir en los lotes de su propiedad sea terminado o revocado, por incumplimiento de las condiciones establecidas en las resoluciones de asignación.

Para lograr esta finalidad, dentro de las resoluciones se establecerían unos requisitos y/o condicionamientos específicos, estrictos, que permitan asegurar que la tenencia o, más bien, el control físico sobre los inmuebles siempre esté en cabeza del Fondo, a través de Socya, así:

- Se prohibirá que los proyectos constructivos incluyan estructura o parte alguna de ésta que esté destinada a un fin diferente del comercial, puntualmente del proyecto aprobado.
- Se prohibirá a los beneficiarios pernoctar en los lotes e ingresar a éstos para una finalidad distinta que el desarrollo de las construcciones.
- No se podrá ingresar mueble o elemento alguno a los lotes, diferente de los materiales para la construcción, hasta que ésta no sea aprobada por el

Fondo/Socya y comience el proceso de dotación de los proyectos productivos.

- Se estipulará claramente que, de no desarrollarse los proyectos, se revocaría la asignación del incentivo y, en consecuencia, el permiso de construcción en éstos, por lo que las obras que se hayan iniciado o completado quedarán de propiedad del Fondo, sin que éste deba reconocer o pagar suma alguna a los beneficiarios, ni por los costos del trámite de las licencias, ni por las construcciones en sí mismas, por lo que aquellos perderían la totalidad del dinero invertido.

En este orden de ideas, tramitar las licencias a nombre del Fondo Adaptación, concediendo un permiso de construcción a los beneficiarios, sin transmitir a éstos la propiedad de los lotes, estableciendo condiciones y consecuencias claras en las resoluciones, permitiría que, de no desarrollarse los proyectos, los inmuebles continúen en cabeza de éste, sin requerir adelantar procesos de restitución, ni de resolución de actos de transferencia, quedando igualmente con las construcciones hasta el momento adelantadas, las licencias aprobadas y la posibilidad de proceder rápidamente a la venta o asignación de los lotes a otros proyectos.

De acuerdo con lo estipulado por la Administración Municipal y su oficina de Planeación los documentos que se requieren para el trámite de la licencia se categorizan en la siguiente tabla:

Tabla 18. Lista de chequeo documental para expedición de licencia de construcción (Básicos y Legales)

1	BÁSICOS	Formulario Único Nacional de Solicitud de Licencia (Resolución 0463 del 13 de Julio de 2017)
2	DOCUMENTOS LEGALES	Certificado De Tradición Y Libertad (Con registro no mayor a UN (1) mes de expedición).
		Certificado de existencia y representación por parte del Fondo Adaptación
		Si actúa como apoderado, anexar el Poder debidamente otorgado.
		Copia del documento de pago de impuesto predial de la última vigencia donde figure la dirección del predio. Si existe acuerdo de pago, se requiere constancia por parte de la tesorería
		Soporte de pago por concepto solicitud de licencia de construcción
		Documentación arquitectónica (Planos completos a escala de 1.50, incluye cortes, fachadas, perfiles urbanos, localización)
		Acta de vecindad (consentimiento a través de oficio por parte de los vecinos colindantes)
		Boceto de la valla, (mínimo 80cms x 120cms, debe indicar: La iniciación del trámite de licencia, el número de radicación, nombre de la autoridad ante la cual se tramita la solicitud y el uso y características básicas del proyecto)

Fuente: Planeación municipal, acuerdo municipal 013 de 26 noviemnre 2019

El equipo consultor por su parte recomienda adicionar unos documentos de apoyo técnico para darle trasabilidad a los estudios y diseños a ser contratados por parte de los proponentes en sus Planes de Negocio, como lo señala la siguiente tabla:

Tabla 19. Lista de chequeo documental para expedición de licencia de construcción (Apoyo Técnico)

3	DOCUMENTOS DE APOYO TECNICO	Mapa catastral, (expedido por el IGAC)
		Copia de la Escritura pública
		Certificado de uso del suelo (se solicita para validar la categoría de la construcción)

Fuente: Planeación municipal, acuerdo municipal 013 de 26 noviemnre 2019

El formato de esta lista de chequeo se encuentra como anexo a este Plan Estratégico nombrado como GLC-FO-01.

3.2 Criterios o condiciones habilitantes para los interesados en lotes comerciales mediante la modalidad de venta por selección abreviada

Para la modalidad de venta, como una alternativa a tener en cuenta como modalidad de transferencia de lotes comerciales, se presentan una lista de condiciones habilitantes para seleccionar los proponente o posibles compradores interesados en dichos espacios.

No obstante, se advierte, como se explica de manera amplia en los riesgos que presenta esta modalidad que, si bien se puede constituir jurídicamente un pliego de condiciones o criterios de selección para la convocatoria, el comprador una vez adquiera el bien inmueble está en libertad de destinar su propiedad para otros fines (desde que sea permitidos por el EOT vigente de Gramalote), y no hay posibilidades jurídicas de obligatoriedad para que dicho propietario construya el local requerido e implemente el negocio propuesto, según los objetivos y/o tiempo del Proyecto de Reactivación Económica de Gramalote.

La selección abreviada es la modalidad para la enajenación de bienes del Estado (artículo 2.2.1.2.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015), y es el medio que aplicaría para la transferencia de los lotes comerciales del casco urbano de Gramalote, bajo la modalidad de venta.

3.2.1 Etapas generales y especificaciones de la propuesta de oferentes

Con el fin de adelantar el proceso de enajenación de bienes inmuebles mediante selección abreviada, se deben llevar a cabo los siguientes pasos o etapas generales:

- Establecer un cronograma del proceso.
- Se deben publicar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II los documentos previos, el aviso de la convocatoria pública y el proyecto de pliego de condiciones.
- Se debe publicar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II, la Resolución de Apertura junto con el Pliego de Condiciones Definitivo.
- Agotar todas las instancias establecidas en el cronograma del proceso.
- Elaboración del contrato y cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

En relación con estos pasos generales, en la norma general para el procedimiento por selección abreviada se indica que:

- Estudios previos: los estudios previos deben contener, además de lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, el avalúo comercial del bien y el precio mínimo de venta.
- Aviso de la convocatoria: debe contener, además de lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015, los datos identificables del bien y la indicación de las condiciones mínimas de enajenación, el valor del avalúo comercial y el precio mínimo de venta, si estos fueran diferentes. Para bienes inmuebles, el aviso de la convocatoria debe señalar:
 - ✓ Municipio o distrito donde están ubicados.
 - ✓ Localización exacta con su nomenclatura.
 - ✓ Tipo de inmueble.
 - ✓ Porcentaje de propiedad.
 - ✓ Número de folio de matrícula inmobiliaria y cédula catastral.
 - ✓ Uso del suelo.
 - ✓ Área del terreno y de la construcción en metros cuadrados (si tiene construcción).
 - ✓ Existencia o no de gravámenes, deudas o afectaciones de carácter jurídico, administrativo o técnico que limiten el goce al derecho de dominio.
 - ✓ Existencia de contratos que afecten o limiten el uso.
 - ✓ Identificación del estado de ocupación del inmueble.

- Pliegos de condiciones: Además de lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.1.3. Decreto 1082 de 2015, deben indicar las condiciones particulares que deben tener los posibles oferentes, además de las siguientes condiciones:
 - ✓ Forma de pago del precio.
 - ✓ Formalidades para la suscripción del contrato de enajenación.
 - ✓ Término para otorgar la escritura pública, si hay lugar a ella.
 - ✓ Término para el registro, si hay lugar a ello.
 - ✓ Condiciones de la entrega material del bien.
 - ✓ La obligación del oferente de declarar por escrito el origen de los recursos que utilizará para la compra del bien.

3.2.2 Mecanismos de enajenación de bienes del Estado

Los mecanismos de enajenación que se pueden utilizar son los siguientes, según la norma general del Decreto 1082 de 2015, para selección abreviada:

- **Enajenación directa por oferta en sobre cerrado** (Artículo 2.2.1.2.2.2.1. Decreto 1082 de 2015).
- **Enajenación directa a través de subasta pública** (Artículo 2.2.1.2.2.2.2. Decreto 1082 de 2015): en este caso el bien debe adjudicado al oferente que haya ofrecido el mayor valor a pagar por el bien objeto de enajenación y, por ende, el margen mínimo debe ser al alza.
- **Enajenación a través de intermediarios idóneos** (Artículo 2.2.1.2.2.2.3. Decreto 1082 de 2015): con este mecanismo, la venta debe realizarse a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario.

3.2.3 Nuevo Manual de Contratación del Fondo Adaptación versión 1.0

Si bien el decreto 1082 de 2015 marca las disposiciones generales para la selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios “por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”, ha entrado en vigencia del nuevo Manual de Contratación del Fondo Adaptación que

"establece las normas, principios y procedimientos aplicables en la Gestión Contractual del Fondo Adaptación, teniendo en cuenta las necesidades contractuales para cumplir adecuadamente con sus funciones misionales"

y de funcionamiento. En ese sentido, el Manual de Contratación contempla todas las etapas propias del desarrollo de la Gestión Contractual de la Entidad (planeación contractual, gestión precontractual, gestión de la ejecución contractual y gestión poscontractual)”²⁴.

Así mismo, el nuevo Manual de Contratación en su numeral 4.2.1.3 selección abreviada, indica que “los procedimientos para esta modalidad de selección están contemplados, entre otras normas, en el Decreto 1082 de 2015”²⁵, norma mencionada en los numerales anteriores.

3.2.4 Procedimientos del Manual de Contratación de Fondo Adaptación referentes a la selección abreviada

En la etapa de Gestión Precontractual, el Fondo Adaptación establece unos procesos de contratación para la escogencia de contratistas según las distintas modalidades de selección, dentro de ellas la selección abreviada. Así, dicha modalidad se debe adelantar según las siguientes disposiciones:

Tabla 20. Disposiciones de la Selección Abreviada

²⁶ Definición	Modalidad de selección prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la Gestión Contractual.
Procedencia	Procede en las causales previstas en los literales a) al i) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

²⁴ Manual de Contratación Fondo Adaptación. Versión 1.0 julio 2020, Bogotá D.C. Página 6.

²⁵ Ibíd., página 19.

²⁶ Cuadro tomado del Manual de Contratación Fondo Adaptación. Versión 1.0 julio 2020, Bogotá D.C. Página 19.

Procedimiento	Los procedimientos para esta modalidad de selección están contemplados, entre otras normas, en el Decreto 1082 de 2015. Los procesos de selección abreviada, entre otros, son: a) La subasta inversa, que puede ser presencial o electrónica; b) La adquisición de bienes y servicios a través de Acuerdos Marco de Precios; c) La adquisición de bienes y servicios en bolsas de productos, y d) La selección abreviada de menor cuantía. En la página web de EL FONDO se pueden consultar las principales disposiciones vigentes que son aplicables a los procesos de menor cuantía y de subasta inversa en las matrices "NORMATIVIDAD LEGAL Y REGLAMENTARIA SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA" y "NORMATIVIDAD LEGAL Y REGLAMENTARIA SELECCIÓN ABREVIADA POR SUBASTA INVERSA".
---------------	---

Fuente: Fondo Adaptación, Manual de Contratación, julio 2020

3.2.5 Selección Abreviada a través de Acuerdos Marco de Precios suscritos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Así mismo, el nuevo Manual de Contratación del Fondo Adaptación expone en su título 4.2.2 los "trámites internos de los procesos de selección y de cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución de los contratos", donde se indica que

*"una vez se finalice la Etapa de Planeación Contractual y se cuente con la versión final firmada de los estudios y documentos previos, incluidos los anexos de los mismos, se realizarán las actuaciones pertinentes para adelantar el trámite o proceso de selección respectivo, adjudicar y suscribir el contrato, o declarar desierto el proceso de selección, según corresponda, de conformidad con la normatividad aplicable a la materia"*²⁷

En el siguiente cuadro²⁸ se exponen las actividades y procedimientos internos a realizar para la modalidad de contratación por selección abreviada y los

²⁷ Manual de Contratación Fondo Adaptación. Versión 1.0 julio 2020, Bogotá D.C. Página 21.

²⁸ Cuadro tomado del Manual de Contratación Fondo Adaptación. Versión 1.0 julio 2020, Bogotá D.C. Páginas 32-34.

responsables al interior del Fondo Adaptación para adelantar este proceso:

Tabla 21. modalidad de contratación por selección abreviada y los responsables al interior del Fondo Adaptación

1. Realización en la Tienda Virtual del Estado Colombiano (en adelante "Tienda Virtual"), de la solicitud de cotizaciones, según lo dispuesto en el estudio previo, en el Acuerdo Marco de Precios respectivo y en los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.	Persona designada por el Líder del Equipo de Trabajo Gestión Contractual, denominada en adelante "Apoyo Secop" y usuario comprador.
2. Desarrollo del proceso, según lo dispuesto en el Acuerdo Marco de Precios respectivo y en los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (si se tienen consultas jurídicas, técnicas, o económicas, las mismas se deben realizar a las áreas correspondientes).	Apoyo Secop. Usuario comprador.
3. Elaboración del Informe de Evaluación de los aspectos técnicos y económicos de las cotizaciones, según lo dispuesto en el Acuerdo Marco de Precios respectivo y en los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.	Comité Evaluador, según la designación efectuada.
4. Diligenciamiento y configuración de la orden de compra (Solicitud de compra).	Usuario Comprador, con la asesoría del Apoyo Secop.
5. Expedición de la orden de compra, a través de la Tienda Virtual, si a ello hay lugar.	Ordenador del gasto, con la asesoría del Apoyo Secop.
6. Remisión por correo electrónico al Equipo de Trabajo de Gestión Financiera de: i) la orden de compra; ii) la información enviada por el área solicitante de la contratación, sobre la distribución del valor contratado por cada rubro y cada CDP, si varios rubros y/o CDP amparan la orden de compra o contrato, y iii) la certificación de la cuenta bancaria del contratista, en la que se realizarán los pagos, a efectos de que se expida el Certificado de Registro Presupuestal - CRP-, si la orden de compra o contrato está amparado por uno o varios Certificados de Disponibilidad Presupuestal -CDP-(enviar copia de dicho correo a las personas designadas por el Líder del Equipo de Trabajo de Gestión Contractual para registrar la información de la orden de compra o contrato, en la herramienta respectiva y realizar las demás actuaciones pertinentes, así como a la persona encargada de la revisión de las garantías, si las mismas aplican en la contratación respectiva).	Abogado Líder del proceso, designado por el Líder del Equipo de Trabajo de Gestión Contractual, denominado en adelante "Abogado Líder".
7. Remisión por correo electrónico a la(s) persona(s) designada(s) por el Líder del Equipo de Trabajo de Gestión Contractual de: i) la orden de compra o contrato, y ii) la información enviada por el área solicitante de la	Abogado Líder.

contratación, sobre la distribución del valor contratado por cada rubro y cada CDR, si varios rubros y/o CDR respaldan la orden de compra o contrato, a efectos de registrar la información de la orden de compra o contrato, en la herramienta respectiva y realizar las demás actuaciones pertinentes, si la orden de compra o contrato está respaldado con una o varias constancias de disponibilidad de recursos - CDR (enviar copia de dicho correo a la persona encargada de la revisión de las garantías, si las mismas aplican en la contratación respectiva).	
8. Expedición del Certificado de Registro Presupuestal - CRP- de los recursos de la orden de compra o contrato que están amparados con uno o varios certificados de disponibilidad presupuestal - CDP, y entrega y/o envío del mismo al Abogado Líder, o realización del procedimiento de Control de Recursos Contratados, en la herramienta respectiva, si la orden o contrato está respaldado con una o varias constancias de disponibilidad de recursos - CDR - .	Equipo de Trabajo de Gestión Financiera.
9. Remisión por correo electrónico del registro presupuestal a la persona encargada de la revisión de las garantías, si las mismas aplican en la contratación respectiva.	Abogado Líder.
10. Solicitud al proveedor, por correo electrónico, del envío por esta vía de las garantías de la orden de compra o contrato a la persona encargada de la revisión de las mismas, si éstas se pidieron en la contratación respectiva.	Abogado Líder.
11. Verificación de que reposen en el expediente todos los documentos del proceso de selección, hasta el correo electrónico citado en el numeral anterior, si hay lugar a éste, y entrega de esta documentación a la persona designada por el Líder del Equipo de Trabajo de Gestión Contractual con el fin de realizar las acciones necesarias para que se efectúe su custodia, archivo y demás actuaciones pertinentes.	Abogado Líder.
12. Revisión de las garantías de la orden de compra o contrato; diligenciamiento del sello de aprobación de éstas y visto bueno en el mismo, o solicitud al proveedor por correo electrónico, de la corrección de las mismas.	Persona designada por el Líder del Equipo de Trabajo de Gestión Contractual.
13. Aprobación de las garantías de la orden de compra o contrato, mediante la firma del sello correspondiente, si a ello hay lugar.	Secretario/a General.
14. Elaboración, envío del correo electrónico en el cual se comunica la designación de supervisión de la orden de compra o contrato, y se remiten los siguientes documentos: a) la orden de compra o contrato; b) el registro presupuestal (cuando aplique), y c) las garantías aprobadas, si éstas se exigieron en la contratación, y	Persona designada por el Líder del Equipo de Trabajo de Gestión Contractual.

entrega de este correo y de las garantías aprobadas, a la persona designada por el Líder del Equipo de Trabajo de Gestión Contractual para que reposen en el expediente de la orden de compra o contrato y los demás fines pertinentes.	
15. Elaboración y suscripción del acta de inicio, si la misma aplica en la contratación respectiva.	Supervisor y Proveedor.
16. Solicitud, a través de la Tienda Virtual, a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- de la publicación del acta de inicio de la orden de compra, una vez se suscriba la misma, y remisión mediante comunicación escrita, del original de ésta al Equipo de Trabajo de Gestión Contractual para el archivo correspondiente.	Supervisor, con la asesoría del Apoyo Secop.

Fuente: Fondo Adaptación, Manual de Contratación, julio 2020

3.2.6 Criterios para seleccionar la oferta más favorable

La adjudicación del contrato del bien inmueble se debe realizar al oferente que una vez cumpla con los requisitos mínimos habilitantes establecidos en el pliego de condiciones y ofrezca el mejor precio por el bien de acuerdo con el mecanismo de enajenación establecido. La verificación del cumplimiento de los requisitos habilitantes se evalúa como CUMPLE o NO CUMPLE, en tres grupos de requisitos:

Tabla 22. Requisitos mínimos habilitantes

Requisitos mínimos habilitantes	Evaluación
Verificación de requisitos de carácter jurídico	Cumple/No cumple
Verificación de requisitos de carácter financiero	Cumple/No cumple
Verificación de requisitos de carácter técnico	Cumple/No cumple

Fuente: Equipo Socya

Dicha verificación de requisitos que exija el Fondo Adaptación se realiza comparando los documentos presentados por cada oferente y que den cumplimiento a los requisitos del pliego de condiciones definitivo y a las demás disposiciones legales vigentes, que se verán en el siguiente cuadro. Estos requisitos no otorgan puntaje, pero habilitan si la oferta cumple o no cumple con los requisitos y puede continuar en el proceso. El pliego es ley para las partes y los requisitos son verificados contra lo establecido en el pliego de condiciones; las partes no pueden salirse de este.

Los requisitos habilitantes para los proponentes están dados por los siguientes ítems o aspectos:

Tabla 23. Modalidad de contratación por Selección Abreviada y los responsables al interior del Fondo Adaptación

REQUISITOS HABILITANTES	
Documentos y requisitos de capacidad jurídica	Carta de presentación de la propuesta
	Certificado anexo a la Carta de presentación donde indique que no se encuentra incurso en inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses
	Certificado de existencia y representación legal (personas jurídicas)
	Registro mercantil (personas naturales)
	Documentos de constitución de consorcios y uniones temporales (si aplica)
	Fotocopia de la cédula de ciudadanía del proponente o representante legal
	Certificación original expedida por una entidad financiera que haga constar que cuenta con una cuenta bancaria
	Inscripción en el Registro Único Tributario
	Boletín de responsabilidades fiscales
	Verificación de antecedentes disciplinarios
	Verificación de antecedentes judiciales
	Certificado de medidas correctivas
	Certificación del pago de parafiscales y aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (personas naturales y jurídicas)
	Garantía de seriedad de la oferta
Documentos y requisitos de capacidad financiera	Cumplir con los indicadores financieros requeridos
	Verificación de estados financieros, con base en los siguientes indicadores:
	1 Indicador de liquidez: determina la capacidad el oferente para cumplir con las obligaciones de corto plazo
	2 Indicador de endeudamiento: determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación (pasivos y patrimonio) del proponente
	3 Razón de cobertura de intereses: determina la capacidad de proponente de cumplir con sus obligaciones financieras (en caso de tener gastos de intereses bancarios)
	4 Capital de trabajo: representa la liquidez operativa del proponente, es decir, el remanente del proponente luego de liquidar sus activos corrientes y pagar el pasivo de corto plazo, cuando se trata de persona jurídica

REQUISITOS HABILITANTES	
	Copia de la tarjeta profesional del contador público o revisor fiscal y certificado de antecedentes disciplinarios vigente expedido por la Junta Central de Contadores
	Para uniones temporales o consorcios, la capacidad financiera y la capacidad organizacional serán evaluadas con base en la participación porcentual de cada uno de sus integrantes
	Cumplir con los niveles mínimos de capacidad organizacional, con base en los siguientes indicadores que miden el rendimiento de las inversiones y la eficiencia en el uso de activos del interesado. El proponente nacional con base en la información contenida en el RUP debe acreditar el cumplimiento de los indicadores señalados a continuación:
	1 Indicador de rentabilidad y patrimonio: determina la rentabilidad de patrimonio del proponente, es decir, su capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el patrimonio. A mayor rentabilidad sobre el patrimonio, mayor es la rentabilidad de los accionistas y mejor la capacidad organizacional del proponente. Una vez analizado este indicador en las evaluaciones financieras de los procesos con similar objeto en vigencias anteriores de la entidad (Fondo Adaptación), se establece que la Rentabilidad sobre el Patrimonio que acreditará el oferente debe ser mayor o igual a xx%.
	2 Indicador de rentabilidad sobre activos: determina la rentabilidad de los activos del proponente, o sea, su capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el activo. A mayor rentabilidad sobre activos, mayor es la rentabilidad del negocio y mejor la capacidad organizacional del proponente. Este indicador debe ser siempre menor o igual que el de rentabilidad sobre patrimonio. La rentabilidad sobre activos que acreditará el oferente debe ser mayor o igual ($\geq$) xx%.
Documentos y requisitos técnicos	Permisos, pagos o autorizaciones necesarias para aportar a la propuesta.
	Oferta técnica: condiciones y especificaciones técnicas necesarios para el cumplimiento del objeto de la venta. Entre las que se encuentran el Plan de Negocio a desarrollar en el lote. Planos de obra, Contrato de obra, Presupuesto

REQUISITOS HABILITANTES	
	de obra en concordancia en el Esquema de Ordenamiento Territorial.
	Oferta económica: estudio previo y formato o anexo con la oferta económica con ítems básicos y demás especificaciones requeridas
	Exigencia de garantía: consignar a favor de la entidad un valor mínimo del 20% del precio de venta, como requisito habilitante para participar en la puja

Fuente: Equipo Socya

3.2.7 Pasos específicos a seguir y línea de tiempo

Se debe establecer una serie de pasos para el proceso de venta por selección abreviada, así:

- Establecer un cronograma del proceso.
- Elaborar la lista de documentos previos requeridos, las condiciones generales, el aviso de la convocatoria y el pliego de condiciones que deben cumplir los interesados.
- Convocar a VEEDURÍAS CIUDADANAS para que participen con sus recomendaciones en la etapa precontractual, contractual y poscontractual de la presente contratación.
- Publicar en el SECOP los documentos previos, las condiciones generales, el aviso de convocatoria pública y el pliego de condiciones.
- Presentación de los interesados a las convocatorias abiertas de subasta que definirá el Fondo Adaptación para la venta de los lotes comerciales.
- Presentación de las ofertas diligenciadas en el formato específico y con los documentos requeridos, según los criterios definitivos para su presentación.
- Cumplir con los requisitos habilitantes jurídicos, financieros y técnicos.
- Evaluar, aprobar y seleccionar las propuestas de compra que cumplan con los requisitos habilitantes por el Fondo Adaptación, para cada lote que se pretenda vender.
- En caso de empate, se sugiere seleccionar al oferente que haya ofrecido el mejor valor de precio base (numeral 9 artículo 2.2.1.2.1.2.2.). Si persiste el empate aplicar las reglas del numeral 1 al 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.9 del Decreto 1082 de 2015.
- Elaboración del contrato y cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución con cada comprador de los inmuebles.
- Transferencia de propiedad del lote comercial a cada comprador de los inmuebles (escrituración y registro).
- Cierre del proceso hasta la venta y entrega efectiva del inmueble a cada comprador.

En adelante, las etapas de: (i) construcción del Plan de Negocio, (ii) implementación del Plan de Negocio, comenzando con la adecuación del terreno (si se contempla en sus actividades y necesidades) y la construcción del local y (iii) continuación de la implementación, dotación, acompañamiento (asistencia técnica) y seguimiento al emprendimiento, no aplican para estos compradores.

La siguiente línea de tiempo se propone como un estimado aproximado con base en los tiempos promedio que tomaría el proceso en general. Se advierte que hay subprocesos que pueden tomar más tiempo debido a variables externas como: congestión en las oficinas de registro de instrumentos públicos, muy poca (lotes que no reciban ofertas) o muy alta afluencia (alta cantidad de propuestas por evaluar) de presentación de interesados a la subasta, dificultades para la construcción debido a restricciones por protocolos de bioseguridad (coyuntura Covid 19), entre otras.

Esta línea de tiempo tendría como inicio el convenio con la entidad que realice la subasta y el establecimiento de un cronograma definidos por el Fondo Adaptación para dicho proceso, como se establece en el artículo 100 del Decreto 1510 DE 2013 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública" sobre la venta a través de subasta pública, en la que la enajenación se realiza a través de intermediarios idóneos, en concordancia con la Ley 80 de 1993, ART. 24.Num. 5. Par. 3. Principio de transparencia. Los tiempos de construcción del local y el comienzo de la dotación del mismo, no sería controlables por el Fondo Adaptación dada la naturaleza de la modalidad y la potestad que tendrían los nuevos propietarios acerca de la destinación del bien inmueble.

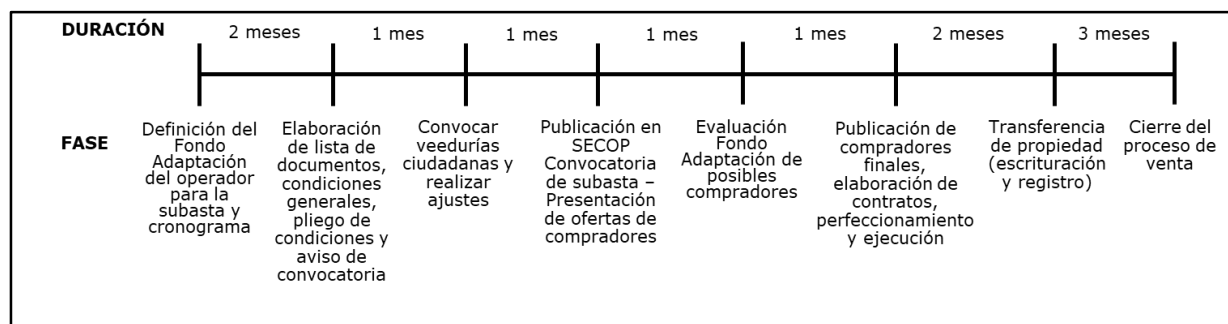


Ilustración 6. Línea de tiempo de transferencia de lotes comerciales bajo la modalidad de venta por selección abreviada. (Tiempo: 11 meses -sin asistencia técnica de 6 meses-)

Algunos de estos tiempos pueden verse disminuidos o aumentados, según la agilidad o saturación en los trámites institucionales y según los tiempos que tomen los procesos internos que determina el Fondo Adaptación en su nuevo

Manual de Contratación.

En cuanto a las VEEDURÍAS CIUDADANAS, su participación debe permitirse desde la fase precontractual, a través de recomendaciones al pliego de condiciones, siempre y cuando corresponda a veedurías legalmente constituidas, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 80 de 1993. Esta participación de veedurías es muy importante en el caso del Reasentamiento de Gramalote, dado el conocimiento que hay, a través de distintos contratos, acerca de la alta solicitud de las comunidades por ser partícipes y veedores de los procesos que ejecuta el Fondo Adaptación. Por ello, también se estima un tiempo para la revisión de las condiciones con dichas veedurías y obtener la aceptación social del proceso de enajenación de los lotes comerciales mediante la modalidad de venta por selección abreviada. Incluso, las veedurías tienen participación en la etapa contractual y poscontractual.

3.3 Condiciones para la modalidad de transferencia de dominio al Municipio de Gramalote

Esta modalidad no necesita de criterios de selección. Los lotes comerciales que se decida transferir, ya sea porque no fueron transferidos mediante ninguna modalidad o debido a otro orden o prioridad definido por el Fondo Adaptación, serían transferidos directamente al Municipio de Gramalote a través de un convenio interadministrativo. El Municipio a su vez dispondría de ellos para los fines de la reactivación económica u otros que considere prioritarios según su plan de desarrollo, o según se condicione la destinación de dichos inmuebles a través del convenio interadministrativo, en donde se especifique que su destinación es para ser entregado a determinados sujetos o beneficiarios con la finalidad del montaje de emprendimientos que contribuyan a la reactivación del municipio. Es importante tener en cuenta que el Municipio también se encuentra sometido a las reglas de enajenación de bienes del estado previstas en la ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

En este sentido, esta posibilidad se desarrolla a través de un convenio entre el Fondo Adaptación y el Municipio de Gramalote para transferir un paquete de lotes comerciales. Este convenio cuenta con la posibilidad de establecer cláusulas en las que se condicione el uso de estos bienes inmuebles con la finalidad de que sea destinados a actividades económicas, acorde incluso a los objetivos del Proyecto de Reactivación Económica y del Plan de Reasentamiento. No obstante, en adelante sería el Municipio de Gramalote, como propietario de lotes comerciales, quien definiría la forma de entrega a terceros de dichos bienes inmuebles; las posibilidades de entrega que este tendrían serían mediante la modalidad de entrega como parte de proyectos productivos o comodatos con terceros.

3.3.1 Pasos a seguir y línea de tiempo

- Para implementar esta modalidad se requiere de un solo convenio interadministrativo entre las dos entidades públicas, lo cual facilita la escrituración y registro del paquete de bienes inmuebles que se defina para ser transferidos, y posibilita la disminución del tiempo de este proceso, dado que solo es entre dos propietarios y no entre varios, como tendría que ser mediante la modalidad de venta por selección abreviada.
- Después, se realizaría la escrituración y registro de estos bienes inmuebles al Municipio.
- Finalmente, se haría la entrega definitiva. A partir de este momento, según sea acordado contractualmente o expuesto en las cláusulas del convenio interadministrativo, el Municipio de Gramalote podrían comenzar con un proceso de adjudicación de dichos inmuebles, según los acuerdos.

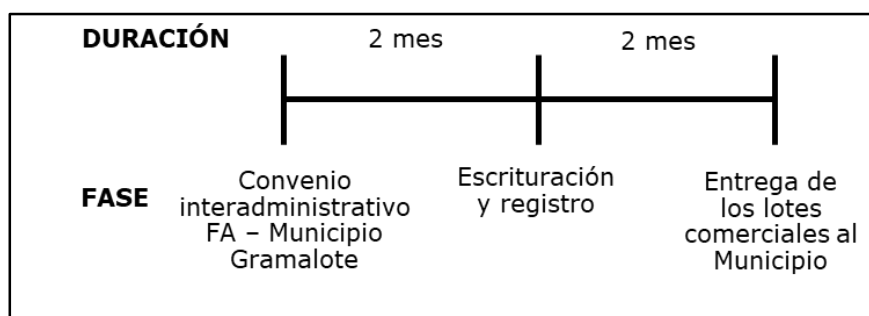


Ilustración 7. Línea de tiempo de transferencia de lotes comerciales bajo la modalidad de entrega al Municipio de Gramalote. (Tiempo: 4 meses)

3.4 Orden para la aplicación de las modalidades de transferencia

El operador Fundación Socya, tomando en cuenta todo el análisis realizado en este documento, sugiere que la primera modalidad que se debe usar es la transferencia de dominio de los lotes comerciales a interesados mediante la modalidad de entrega gratuita como aporte al proyecto productivo. Una vez se conozca la cantidad de postulantes y sean aprobadas sus ideas de negocio, se puede tener un estimado de lotes que no han sido solicitados para emprendimientos y se puede proceder a usar una de las otras dos modalidades, venta o entrega al Municipio.

Se sugiere que el uso de las modalidades de venta o entrega al Municipio se realice después de realizar el proceso de varias convocatorias de ideas de negocio, con el fin de permitir el acceso a personas que no alcancen a presentarse en la primera convocatoria, como algunos habitantes que siendo beneficiarios del plan de reasentamiento aún no han recibido por parte del Fondo

Adaptación su vivienda en el nuevo casco urbano, que por ende no han llegado a la cabecera municipal y que bajo esas condiciones tendrían una situación de desventaja frente a otros interesados ya habitantes.

3.5 Conclusiones y recomendaciones

Los horizontes de tiempo son los grandes retos de la transferencia de lotes comerciales. La urgencia de avanzar sobre el reconocimiento de las ideas de negocios y/o proyectos productivos a proponerse por parte de los participantes individuales y asociativos debe permitir que sean fortalecidas para los fines de la Reactivación Económica. Sin embargo, su análisis nos permite tomar decisiones prácticas sobre la forma de combinar modalidades de transferencia.

Es necesario conocer el tiempo promedio para escrituración y registro, que será el mismo para cualquier forma de transferencia y que depende de los tiempos promedio del círculo registral al que pertenezca el Municipio de Gramalote. Un estimado para conocer este tiempo se puede tomar en relación con el tiempo para la entrega de escrituras de las viviendas en el casco urbano de Gramalote por parte del Fondo Adaptación, que es el ejemplo más cercano respecto a los tiempos que toma este proceso en el marco del Macroproyecto. Sin embargo, debe considerarse, que hay procesos diferenciales de acuerdo con la modalidad de transferencia que condicionaría estos tiempos:

- En cuanto a la transferencia como aporte a una Idea de Negocio y/o Proyecto Productivo, como operadores estamos sujetos a los tiempos o convocatorias en las que los proponentes decidan presentar sus Ideas de Negocios. A su vez, se debe agilizar el avalúo comercial y concretar que todos los predios cuenten con su respectiva matrícula inmobiliaria, condición sin la cual, no podría hacerse ningún tipo de transferencia.
- En cuanto a la transferencia mediante la venta, que implica la puesta en marcha de una invitación pública y que el proceso de selección abreviada se calcula entre un mes y medio a dos meses, la subasta y demás trámites burocráticos, diferencialmente, afectarían la posibilidad de seguimiento en la implementación de los Proyectos Productivos.
- En cuanto a la transferencia al Municipio de Gramalote, ofrece la ventaja de que sea entregado un paquete completo de estos predios, dependiendo al igual que los demás mecanismos, de los tiempos de escrituración y registro del Círculo Registral al que corresponden.

El escenario ideal para la combinación de estos mecanismos ha sido visualizado en una metodología escalonada, priorizando los Lotes Comerciales para las Ideas de Negocio y/o Proyectos Productivos beneficiarios del contrato de Reactivación Económica. Habilitando gradualmente la venta a través de la implementación de

la selección abreviada para interesados en comprarlos.

En caso de quedar un remanente de estos lotes se trasladaría el dominio al municipio, lo que supondría determinar la selección de qué lotes se entregan a procesos productivos y cuales se van a vender. Lo cual puede bloquear un proceso de venta por las inconformidades que puede ocasionar esta asignación en los interesados, dado que siempre habrá lotes con mayor demanda por su ubicación y características, y por el interés específico que venga desde determinadas ideas de negocio.

Mientras se adelanta el proceso de escrituración y registro se puede suscribir un contrato de comodato para la posesión del lote comercial y así se pueda ir avanzando las construcciones en estos. Se asume que los impedimentos o inhabilidades se verifican de manera anterior a la asignación del predio.

Una vez esté definido a quién se le entrega y cómo se le va a entregar el lote comercial, se puede llegar al comodato como entrega a título gratuito. Ya que, en el proceso de selección abreviada, la persona que se comprometió con la compra, debe realizarla.

Al finalizar el análisis desde los ámbitos jurídico, económicos, social e institucional, enriquecido con distintas discusiones y anotaciones tomadas de las instituciones partícipes del proceso (Fondo Adaptación, Fundación Socya y Corporación Colombia Internacional), así como las observaciones de la comunidad y la administración municipal de Gramalote, se ha concluido que la modalidad de transferencia de lotes como aporte a los proyectos productivos es la más viable, dado que garantiza los objetivos de reactivación económica que busca el presente contrato y que son retomados desde el Plan de Reasentamiento. Es esta opción la que, dadas las condiciones actuales del municipio y legales del Fondo Adaptación, permitirá el logro de una efectiva reactivación de la economía de Gramalote.

La siguiente tabla contiene la Matriz de verificación ideas de negocio (para proyectos productivos en general y aquellos que soliciten un lote comercial), la cual se ajusta a los criterios calificables mencionados para la selección de los proyectos que pasen a etapa de formulación de Plan de Negocios.

Tabla 24: Matriz de verificación ideas de negocio (para proyectos productivos en general y aquellos que soliciten un lote comercial)

NOMBRE DE LA IDEA DE NEGOCIO:			Número de Ficha	
PROFESIONAL QUE VERIFICA		FECHA DE DILIGENCIAMIENTO		
Conocimiento de la Idea de Negocio 24%				
Criterios	Información Básica	Cálculo	Puntaje Obtenida	Puntaje máximo Posible
Conocimiento del negocio	Descripción del negocio y del proceso de producción del producto y/o prestación del servicio (En qué consiste tu negocio Por qué es un buen negocio, A quién le vas a vender, Dónde lo quieres vender) Nivel de conocimiento del participante o grupo de participantes relacionada con la Idea de negocio	Se especifica el nombre de la idea de negocio, la descripción del negocio: en qué consiste el negocio por qué es un buen negocio, a quién le va a vender dónde lo quieres vender; si se trata de una actividad nueva o que busca fortalecer una ya existente=4 No se presenta descripción del negocio=0		4
Conocimiento del producto	Nivel de claridad del producto o servicio a vender	Se define el producto o servicio a ofrecer=4 No se presenta la definición del producto o servicio a ofrecer=0		4

	Descripción de las características del producto y/o servicio. Nivel de conocimiento del participante o grupo de participantes relacionada con las características del producto o servicio	Se señalan las características diferenciadoras del producto o servicio a ofrecer=4 No se detallan características del producto=0		4
Identificación de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas	Define las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades para el desarrollo de la idea de negocio	Se identifican fortalezas u oportunidades = 1 + Se identifican debilidades o amenazas = 1 No identifican ninguna de dos = 0		2
Competencias del proponente para implementar la idea de negocio.	Maneja con propiedad los términos, conceptos, generalidades y especificaciones de su negocio. Conocimientos del proponente	Dentro de la descripción del negocio usa los términos y conceptos técnicos que permiten evidenciar su conocimiento del negocio=1 +Cuenta con capacitaciones sobre temas relacionados con el negocio=1		2
Experiencia del proponente	Nivel de experiencia del participante o grupo de participantes en la actividad económica propuesta (años) Tiempo específico y verificable, en el desempeño de la actividad económica. Años de experiencia.	Mas de 5 años=4 Entre 2 y 5 años=2 Entre 0 y menos de 2 años=1		4
Coherencia con el Plan de Desarrollo Municipal	Articular las iniciativas a las propuestas estratégicas y proyectos identificados en el Plan de Desarrollo del Municipio	El negocio está articulado con el Plan de Desarrollo del Municipio (hace parte de un proyecto o programa del PDM)=2 La propuesta de negocio está desarticulada del Plan de Desarrollo del Municipio=0		2

Vinculación con cadena productiva	Contribuye a la diversificación económica del municipio y se articula a las cadenas locales de suministro, de empresas públicas y privadas	El negocio hace parte de una cadena productiva o de suministro de manera activa=2 El negocio no hace parte de una cadena productiva o de suministro=0		2
Subtotal Conocimiento de la Idea de Negocio			0	24
Viabilidad social y ambiental 26%				
Criterios	Información Básica	Cálculo	Puntaje Obtenida	Puntaje máximo Posible
Diferencial de origen y domicilio del proponente. (Gramalotero)	Valor diferencial de proponente si es gramalotero y está en registro final de habitantes	Es Gramalotero=4 + Está en el registro final de habitantes=4 + Esta domiciliado actualmente de Gramalote=2 + Tenía negocio en el antiguo casco urbano de Gramalote=2 + Tiene negocio activo en el casco urbano de Gramalote=2		14
Generación de empleo	Número de personas que contempla contratar en el negocio	4 o mas personas=4 2 y 3 personas=2 El autoempleo o solo un trabajador=1		4
Tipo de población a beneficiar.	El proponente cabeza de hogar	Es mujer cabeza de hogar=2 Es hombre cabeza de hogar=2 No es cabeza de hogar=0		2
Seguridad y Salud en el Trabajo	Acciones de bioseguridad	Se identifican acciones sobre SST=1 + Se identifican acciones de Bioseguridad=1		2

Viabilidad ambiental	La idea de negocio responde a la necesidad de atender impactos ambientales existentes en el municipio. Proyectos de reciclaje, utiliza desechos orgánicos, usa tecnologías amigables con el ambiente.	La propuesta atiende un impacto ambiental identificado en el municipio=2 No atiende impacto ambiental identificado en el municipio=0		2
	Es ambientalmente sostenible y replicable para el desarrollo del municipio. La idea de negocio genera algún impacto ambiental, se identifica y se definen acciones de mitigación. Impactos: Ruido, olor, partículas, desperdicios, etc. Medidas: Recicla, manejo de desperdicios, mitiga impactos negativos, genera buenas costumbres...	Se identifican impactos ambientales y se definen medidas de manejo o acciones de mitigación para los impactos identificados=2 No se determinan medidas de manejo o acciones de mitigación a los impactos=0		2
Subtotal viabilidad social y ambiental			0	26
Condiciones Financieras 24%				
Criterios	Información Básica	Cálculo	Puntaje Obtenida	Puntaje máximo Posible

Cofinanciación del beneficiario	Aporte del beneficiario. Porcentaje de cofinanciación por parte del proponente.	Entre 5% y el 15% para proyectos en viviendas y puestos de la plaza = 3 El 20% para proyectos individuales en lotes = 3 El 30 para proyectos asociativos = 3 Mas del % especificado por línea = 6 Menos del % especificado por línea = idea de negocio inviable		6
Identificación de las inversiones que requiere la idea de negocio	Se identifican las inversiones requeridas para la puesta en marcha de la iniciativa y los montos aproximados.	Se identifican las inversiones requeridas para el negocio = 6 No identifican las inversiones del negocio = 0		6
Identificación de los ingresos en la idea de negocio	Identifican los ingresos del negocio y su periodicidad.	Se estiman precios de venta=2 +Se estiman cantidades producidas y/o de ventas=2 +Se determina la periodicidad de los ingresos=2 No se identifican los ingresos=0		6
Identificación de los egresos en la idea de negocio	Identifican las principales fuentes de gastos y costos y la periodicidad de los egresos.	Se identifican los egresos y su periodicidad=6 Se identifican los egresos (sin la periodicidad)=3 No se identifican los egresos = 0		6
Subtotal Condiciones financieras			0	24
Conocimiento del cliente y del mercado 26%				
Criterios	Información Básica	Cálculo	Puntaje Obtenida	Puntaje máximo Posible

Conocimiento del cliente potencial	Descripción del cliente o mercado objetivo. Nivel de claridad del perfil del cliente y/o consumidor a atender y las principales características. Ejemplo: el nivel de ingresos, el rango o promedio de edad, gustos y preferencias, dónde lo compra, cuándo lo compra, cada cuánto tiempo lo compra, cuánto dinero suele gastar en el producto.	Realiza una descripción del cliente (mercado objetivo), detallando 3 o más características=4 Realiza una descripción del cliente (mercado objetivo), detallando menos de 3 características=2 No se detallan características del cliente=0		4
Identificación de requisitos de calidad.	Descripción por tipo de calidad y valor agregado. Nivel de reconocimiento de calidad del producto o servicio propuesto.	Se identifican los requisitos del cliente en cuanto a la calidad del producto o servicio=2 +La propuesta de negocio atiende los requerimientos de calidad del cliente=2 No especifica condiciones de calidad o no los atiende= 0		4
Identificación de la competencia	Descripción de la competencia directa, el precio de venta y canal de distribución	Se identifican como mínimo un competidor=2 + Se identifican los precios que manejan la competencia=2 + Se identifica el canal de venta que usa la competencia=2 No se identifica la competencia, ni las características=0		6

Emprendimientos innovadores o de productos o servicios que no existan en el municipio.	Demstrar un potencial para ser innovador. Innovar es mejorar lo que existe, aportando nuevas opciones que suplan las necesidades de los consumidores, o incluso crear nuevos productos o servicios con el fin de suplir unas necesidades identificadas en el mercado. Ejemplos: La mejora de la gestión empresarial con nuevos procedimientos, utilización de una tecnología, automatización, mejorando la calidad, definiendo nuevas formas de satisfacer al cliente.	Nuevo producto o servicio en Gramalote=4 Mejora del producto, proceso o servicio=3 No se identifican en la propuesta, cambios o mejoras en el producto o servicio=0		4
Sostenibilidad de la idea de negocio	Nivel de sostenibilidad de la idea de negocio. Su rentabilidad, la proyección a mediano y largo plazo, su crecimiento y posibilidades de expansión	Identifica opciones de sostenibilidad= 4 No identifica opciones de sostenibilidad = 0		4
Identifica proveedores y alternativas logísticas	Define necesidades y propone mecanismos y alternativas logísticas (empaques, acopio, rutas, transporte u otras actividades para las ventas asociativas)	Se identifican proveedores = 2 + Se identifican alternativas logísticas = 2 No identifican = 0 Definir alternativas logísticas		4
Subtotal Conocimiento del cliente y del mercado			0	26

Calificación Final			Puntaje	Máximo Total
			0	100

NOTA:

Dichos productos son susceptibles de ser ajustados o modificados de acuerdo a la dinámica propia del proyecto, del territorio y de la emergencia económica, social y ambiental por la Covid 19, para ello será solicitado por la Supervisión de Fondo Adaptación o por la interventoría en el momento que se requiera.

Control de calidad de información		
	Fundación Socya	Corporación Colombia Internacional CCI
Proyectado	Isabel Cristina Soto Torres Juan Camilo Higueta López Isabel Juliana Rincón Flórez Carlos Mauricio Yaruro Maribel Mora Cuartas	
Revisado	Isabel Cristina Soto Torres Cristian Alberto Durán Barriga Isabel Juliana Rincón Flórez	Ángela María Pineda Bárcenas Fabián José Ballesteros Yajaira Veloza Rodríguez Oscar Leonardo Jiménez Lugdy Amparo Jaime Gaona
Aprobado	Isabel Cristina Soto Torres	Ángela María Pineda Bárcenas
Firma Aprobación		