



La Regulación técnica y jurídica de los baldíos: Un reto para los entes territoriales en Antioquia.

Autores

Dayana Alejandra Mejía García

Delio Alejandro Valencia Herrera

Trabajo de grado presentado para optar por el título de Abogados

Asesor

William Cerón González, Doctor en filosofía

Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA

Facultad de Derecho

Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2024

RESUMEN

La legalización de predios en Antioquia es crucial para regularizar la tenencia de la tierra y fortalecer la gestión territorial. Este proceso se enfoca en las propiedades sin títulos formalmente reconocidos. Debido a esto, los entes territoriales enfrentan desafíos significativos a causa de la informalidad urbana y buscan garantizar el acceso a la formalización de la propiedad. Este estudio expone problemáticas, soluciones y la normativa que respalda la legalización y cesión de baldíos, ofreciendo un planteamiento histórico sobre la informalidad urbana y cómo mejorar las estadísticas de formalización.

Para identificar predios baldíos, es esencial realizar un diagnóstico y cumplir con los requisitos legales necesarios, asegurando un seguimiento riguroso del proceso. La investigación tiene un enfoque cuantitativo, destacando los títulos obtenidos entre 2022 y 2023, así como los beneficios en la recolección de impuestos. Se exploran preocupaciones sociales y posibles alternativas que conduzcan a la formalización. El estudio en sus capítulos incluye una reseña histórica sobre los baldíos, las dificultades para acceder a los títulos, y la importancia del catastro. También, analiza la cesión a título gratuito y la dimensión de los predios titulados en Antioquia, mostrando el comportamiento del impuesto predial unificado en los últimos tres años.

Palabras clave: adjudicación, incorporación, cesión, predial, impuesto, catastro, actualización, visita, estudio de título, población, carencia registral, beneficio, titulación, regularización.

ABSTRACT

The legalization of properties in Antioquia is crucial to regularize land ownership and strengthen territorial management. This process focuses on properties without formally recognized titles. Due to this, territorial entities face significant challenges due to urban informality and seek to guarantee access to the formalization of property. This study exposes problems, solutions and the regulations that support the legalization and transfer of vacant land, offering a historical approach to urban informality and how to improve formalization statistics.

To identify vacant properties, it is essential to carry out a diagnosis and comply with the necessary legal requirements, ensuring rigorous monitoring of the process. The research has a quantitative approach, highlighting the titles obtained between 2022 and 2023, as well as the benefits in tax collection. Social concerns and possible alternatives leading to formalization are explored. The study in its chapters includes a historical review of the vacant lands, the difficulties in accessing titles, and the importance of the cadastre. Also, it analyzes the free transfer and the size of the titled properties in Antioquia, showing the behavior of the unified property tax in the last three years.

Keywords: adjudication, incorporation, transfer, property, tax, cadastre, update, visit, title study, population, registry deficiency, benefit, titling, regularization.

Abreviaciones

CM: Catastro Multipropósito

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPRFT: Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

EOT: Esquemas de Ordenamiento Territorial

IPU: Impuesto Nacional Unificado

NPN: Número Predial Nacional

SNR: Superintendencia de Notariado y Registro

ORIP: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

PBOT: Planes Básicos del Ordenamiento Territorial

Tabla de contenido

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción | 7 |
| CAPÍTULO I | 10 |
| 1. RESEÑA HISTÓRICA, TRANSFORMACIÓN Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS | 10 |
| 1.1 Reseña histórica sobre baldíos de la Nación..... | 10 |
| 1.2 Identificación bienes baldíos de la Nación..... | 13 |
| 1.3 Transformación de bienes Baldíos Urbanos | 15 |
| 2. Fundamentos normativos | 17 |
| CAPÍTULO II | 22 |
| 2. DIFICULTADES E IMPORTANCIA DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL PARA LA TITULACIÓN | 22 |
| 2.1. Dificultades para acceder a los títulos..... | 22 |
| 2.2. Fundamentos y aplicación del catastro..... | 23 |
| 2.3. Importancia de la actualización catastral..... | 24 |
| 3. Cesión de bienes fiscales urbanos a particulares..... | 29 |
| 3.1. ¿Cómo demostrar la ocupación?..... | 30 |
| 3.2. Predios Urbanos cedidos y titulados en el año 2022 y el año 2023..... | 31 |
| CAPÍTULO III | 35 |
| 3. IMPACTO DEL IMPUESTO PREDIAL | 35 |
| 3.1. Dimensión de los predios titulados en Antioquia..... | 35 |
| 3.2. Recorrido histórico del Impuesto Predial Unificado (IPU)..... | 37 |
| 3.3. Impacto del Impuesto Predial Unificado (IPU)..... | 38 |
| 3.3.1. Sujeto Activo | 38 |
| 3.3.2. Sujeto Pasivo..... | 39 |
| 3.3.3. Hecho generador | 39 |
| 3.3.4. La base gravable | 39 |
| 3.3.5. La Tarifa..... | 39 |
| 3.4. Comportamiento del recaudo del IPU 2021 -2022 – 2023 | 41 |
| Conclusiones | 47 |
| Referencias Bibliográficas | 49 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Fundamentos Normativos..... | 20 |
| Tabla 2. Municipios de complejidad difícil..... | 27 |
| Tabla 3. Municipios de complejidad muy difícil..... | 28 |
| Tabla 4. Predios urbanos titulados por municipio año 2022..... | 31 |
| Tabla 5. Predios urbanos titulados por municipio año 2023..... | 33 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Transformación de los predios baldíos a fiscales. | 16 |
| Figura 2. Índice de complejidad municipal para actualización catastral | 26 |
| Figura 3. Participación del IPU respecto de los ingresos tributarios | 41 |
| Figura 4. Ingresos por IPU por municipio años 2021 al 2023 | 43 |
| Figura 5. Ingresos Municipios Apartadó, el Bagre y Puerto Berrio. | 45 |

Introducción

El proceso de formalización urbana en Antioquia, así como en otras regiones de Colombia, ha traído una serie de beneficios para la población por largos años, esto implica varios pasos y procedimientos legales con los cuales se busca legalizar asentamientos informales en las zonas urbanas, dado que muchos de los entes territoriales enfrentan desafíos significativos debido a la informalidad urbana que existe en los municipios.

En Antioquia aún persiste la informalidad respecto de los títulos baldíos urbanos y fiscales urbanos y que, con la colaboración de los entes territoriales, se ha buscado garantizar el acceso a dicho beneficio. Este estudio, busca abordar algunas problemáticas existentes, así como examinar posibles soluciones, además de revisar algunas normas que respaldan la legalización y posterior cesión de los baldíos fiscales. Se busca ofrecer una visión histórica sobre la informalidad, resaltar algunas crisis o dificultades, y analizar como los entes estatales, las Alcaldías y la (SNR), pueden contribuir a mejorar las estadísticas y los indicadores cambien en consideración con los predios ya identificados y formalizados.

El acceso a la propiedad urbana ha sido un tema relevante debido a la persistente informalidad, durante varios años las administraciones municipales han intentado abordar este fenómeno con el fin de beneficiar a las familias antioqueñas, esta problemática no es reciente y se remonta incluso antes del siglo XIX, cuando terceros buscaban aprovecharse de los baldíos o utilizarlos con otros fines lucrativos. Esta situación ha llevado a la necesidad de reformas, inicialmente en las áreas rurales, estos espacios han sido los más perjudicados. En estas zonas, muchas familias se vieron afectadas por grupos al margen de la ley y el conflicto armado en Colombia, obligándolas a abandonar sus tierras para establecerse en áreas urbanas, estas familias, a pesar de las circunstancias adversas, encontraron en los asentamientos urbanos la esperanza de construir un hogar y establecer allí su núcleo familiar, es así como los baldíos urbanos han cobrado mayor relevancia.

A partir de lo anterior nos permitimos plantear la pregunta básica de la investigación: ¿Cuál ha sido el comportamiento y los beneficios de la cesión de títulos baldíos otorgados en Antioquia durante los años 2022 y 2023?

Es así como para dar respuesta a este interrogante, es fundamental tener presente el objetivo general de nuestra investigación, es por ello, que haremos mención a los beneficios que obtienen los entes territoriales y los particulares con la legalización de predios, asimismo, identificar la regulación técnica en el marco de la legalización, para entender sus implicaciones y determinar los procedimientos necesarios. El primer capítulo, titulado “Reseña Histórica, Transformación y Fundamentos Normativos”, nos ofrece un breve panorama histórico de los baldíos en la nación, abordando su identificación y transformación, así como algunas normas que han influido para su titulación.

En el segundo capítulo, “Dificultades e Importancia de la Actualización Catastral para la Titulación”, se examinan algunas dificultades relevantes que existen para acceder a los títulos de propiedad y destacar la importancia de la actualización catastral en la cesión de predios urbanos. Este capítulo abordará la descripción y aplicación del catastro, así como algunos obstáculos que enfrentan varios municipios al llevar a cabo la actualización catastral. Además, se discutirá la cesión a título gratuito y la significancia de demostrar la ocupación efectiva del terreno. De igual manera, se presentarán tablas con datos de los predios titulados en Antioquia, durante los años 2022 y 2023.

Finalmente, el tercer capítulo que tiene por nombre “Impacto del Impuesto Predial”, se pretende señalar las dimensiones existentes de los predios titulados en Antioquia, adicionalmente mencionar el impacto del Impuesto Predial Unificado con el fin de reflejar distintos beneficios obtenidos con la legalización, también presentaremos un pequeño recorrido histórico sobre el impuesto predial unificado. Por otro lado, buscamos ilustrar el comportamiento del recaudo del IPU durante los últimos 3 años en los municipios con mayor relevancia en la titulación, se abordará dicha explicación por medio de figuras que reflejan la información de los municipios.

Para determinar qué predios son baldíos es importante realizar un diagnóstico y una caracterización de estos predios, se deben verificar los requisitos de cumplimiento normativo, así, como los trámites legales necesarios para poder adjudicar, se debe realizar un control y un seguimiento al paso a paso de esta actividad, para poder garantizar un cumplimiento de los acuerdos pactados por parte de los entes territoriales.

Es conveniente tener presente la aplicabilidad de la norma y de la ley sustancial, así como, la contextualización de la regulación jurídica puesta en escena en los territorios marginados, que requieren de diversos apoyos, es conveniente que una vez se haya puesto en práctica todo lo estipulado en la ley y en los distintos decretos y proyectos de ley reglamentarios que acogen a dicha población, se materialice el saneamiento y se pueda llegar a buen término con la formalización, lo que implica el registro de la propiedad.

Adicional a ello, optamos por tener presente el enfoque del paradigma de la investigación jurídica que la Nación ha implementado en diversas normativas, cuyo abordaje se utiliza en nuestra investigación. A lo largo del tiempo, han surgido nuevas actualizaciones normativas que acompañan e integran a las personas que están dentro de la informalidad o que han sido víctimas del conflicto armado en las distintas zonas del país, y el mismo Estado ha querido priorizar e ir mejorando las condiciones y formas de vida de los ciudadanos a través de la formalización de la propiedad urbana. Asimismo, se adopta una investigación cuantitativa, ya que, por medio de esta, se busca resaltar los títulos obtenidos entre los años 2022 y 2023, además de los beneficios o diferencias respecto de la recolección de impuesto para la evolución constante de los municipios.

En algunos aspectos en la sociedad, se ha reflejado preocupación y se opta por buscar una solución indagando en la motivación, los significados y las emociones que emergen de este interés, para ello, es preciso encontrar el centro en la cotidianidad y en la experimentación, dado que es un espacio para comprender la generalidad de los escenarios que integran las prácticas sociales y jurídicas. Esto nos orienta a entender y analizar, desde la experiencia, las iniciativas de estudio planteados en esta investigación, con el objetivo de plasmar, mediante de tablas y figuras, la situación en torno a la legalización, tomando algunos municipios como referencia.

Completando el tema de la regulación de los derechos de propiedad por parte del Estado, es preciso señalar que este es uno de sus atributos más poderosos. Este aspecto conlleva la responsabilidad de ser un indicador con fortalezas y con debilidades, dependiendo de cómo se implemente la regulación, es decir, si es adecuada y suficiente, o si, por el contrario, resulta ser insuficiente, ya sea por falta de recursos o de interés de las entidades territoriales o de los mismos particulares, lo que podría llevar al fracaso. A través de esta regulación, puede quedar en evidencia un ejercicio efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos, ya que, con la formalización, saneamiento, regulación o legalización, se puede determinar quién es titular de un derecho, quien adquiere un derecho, como se puede obtener ese derecho, qué entidades pueden contribuir para respaldarlo.

Lo que se busca con la regularización técnica y jurídica de los baldíos es disminuir los porcentajes de informalidad, fomentar una cultura de formalización, impulsar el ejercicio seguro

sobre el derecho de las propiedades, procurar evitar situaciones de despojo y, posiblemente, en el futuro, incentivar la inversión en los bienes inmuebles. Por otro lado, estos espacios también encierran un potencial transformador, donde muchas comunidades y entidades gubernamentales están laborando para revitalizar estos baldíos urbanos y enfocarlos en el beneficio de la comunidad. Una vez, formalizados pueden ser convertidos en activos valiosos que contribuyen a la calidad de vida de los habitantes e, incluso, a la mejora del entorno urbano, debido a que estos predios logran hacer parte de la vida jurídica.

En esta investigación, exploramos el fenómeno de los baldíos urbanos, describiendo algunas de sus causas, impactos y posibles soluciones, las cuales se pueden obtener con estrategias de participación comunitaria hasta políticas públicas innovadoras que se quieran realizar por parte de cada municipio, descubriremos cómo estos espacios olvidados pueden ser transformados en motores de cambio positivo para nuestras ciudades.

CAPÍTULO I.

1. RESEÑA HISTÓRICA, TRANSFORMACIÓN Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS.

1.1 Reseña histórica sobre baldíos de la Nación.

En este capítulo queremos plasmar por medio de una reseña histórica como empezaron a surgir los baldíos de la Nación y algunos de los factores que fueron dando pie a esta situación, así como relacionar aspectos relevantes para la identificación de los baldíos, por medio de una pequeña guía ilustraremos su transformación, haremos referencia sobre algunos fundamentos normativos destacados que nos han orientado para su evolución, ayudando a comprender el contexto actual y algunas situaciones sobre los bienes baldíos.

La adjudicación de baldíos en Colombia, comenzó sus orígenes en la época de la independencia, en ese entonces se evidenciaba la ocupación de territorios, en ese período el Estado utilizaba esos baldíos para cubrir sus deudas internas, buscaban contrarrestar los deterioros económicos que tenían en esa época donde los militares eran de los principales beneficiados con esta forma de pago; la situación de los baldíos estaba ligada a los conceptos de reforma agraria, toda vez que este fenómeno empezó a surgir desde la parte rural, cuando se buscaba redistribuir las tierras, o en su defecto cuando había explotación del latifundio, impidiendo el acceso a la tierra y a la propiedad.

La historia de la tierra en Colombia está profundamente marcada por relatos de desplazamiento y despojo. En el informe “Tierra y despojo” (SNP, 2013), se relatan historias de personas de distintos lugares de Colombia que han tenido que salir huyendo de su tierra natal por amenazas, eran personas que tenían sus sembrados y cultivos y lo pierden todo, a cambio de conservar su vida, para nadie es un secreto que las raíces del conflicto colombiano están ligadas profundamente con la tierra. Alejandro Reyes Posada (2018) manifiesta que el país ha enfrentado fracasos en la legislación de baldíos, ya que las reformas agrarias no han resultado del todo efectivas. Incluso ha llegado a existir la incertidumbre si realmente las tierras han sido adjudicadas a las personas correctas. (Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, 2018)

El Estado tiene una deuda histórica con el país, debido a que todo el tema de redistribución de tierras, no se logró de forma efectiva por el conflicto armado que ha existido con el tiempo, y que generó un impacto significativo en varias áreas, incluyendo la tenencia de la tierra y la formalización de predios. Este impacto se ha manifestado a través del fenómeno del desplazamiento forzado y el despojo de tierras, afectando gravemente a muchos municipios de Colombia. La incidencia del conflicto sobre la población ha sido mucha, lo que impulsó a muchos campesinos querer colonizar nuevos territorios, con vacíos estatales y sin infraestructura, lo que en muchos incubó una gran fuerza para una expansión ilegal configurándose bajo ingredientes de violencia, maltratos y tortura. Por otro lado, tenemos el conflicto agrario, éste desencadenó cantidad de transformaciones, ya que, aproximadamente en el año 1930, varios campesinos empezaron a llegar a las ciudades a buscar lugares donde habitar, en vista que tenían que salir corriendo de sus zonas rurales y fértiles en obtención de otros beneficios, surgiendo baldíos urbanos.

La historia de las tierras y de los baldíos de la nación en Colombia es un reflejo de las luchas y las transformaciones del país en términos de propiedad, equidad y desarrollo no solo en

la parte rural sino también en la parte urbana. A través de diferentes épocas, las políticas sobre baldíos han tratado de equilibrar los intereses del desarrollo económico con la justicia social, un desafío que continúa siendo relevante en el contexto contemporáneo.

Muchas veces nos preguntamos **¿De quién es la tierra?**, es una pregunta que ha surgido en incontables ocasiones a través del tiempo y de los acontecimientos conflictivos que han surgido en Colombia y lastimosamente podremos decir que una mayoría son desencadenantes del conflicto armado y de los grupos al margen de la ley. Hay quienes han de manifestar que este interrogante se puede responder desde tres puntos de vista: el primero, sobre lo político, ganas de poder, de gobernar, de obtener beneficios; el segundo, puede ser el social; y el tercero, el económico. En todo caso, todos estos han llevado a surgimiento de más conflictos, porque entran las disputas sobre el uso de esa tierra, sobre los beneficios que reciben unos pocos y los otros están en el olvido, por la imprecisión en la información de la tierra existente, por deseos de obtener provechos económicos por rentas asociadas a negocios ilícitos que en muchos lugares pueden estar radicados en esos terrenos baldíos, las consecuencias de esta informalidad pueden ser muchas, una de ellas puede ser la baja capacidad política para llevar a cabo la implementación de una buena reforma agraria, otro aspecto es la irregularidad en la transferencia de las tierras, bien sea por desconocimiento de la población o comodidad de muchos.

Otro aspecto que da pie al surgimiento e inconformidades con las tierras, puede ser que hay falta de control sobre el manejo de las mismas, generando ambigüedad de quien lo hace, pues en muchas ocasiones actúan dependiendo el beneficio propio, llegando a un nivel de desigualdad altamente insuperable, pasa mucho en regiones con baja presencia institucional, se vulneran sus derechos, pues no cuentan con planes bien diseñados, ni complementarios ocasionando una distribución marginal de las tierras, incrementando la informalidad y la disminución en la identificación de los baldíos.

La regulación de los baldíos en Colombia toma mayor fuerza con la Ley Tocaima (Senado de la República, Ley 137 de 1959), el municipio de Tocaima perteneciente al departamento de Cundinamarca, fue el primer municipio de Colombia con el cual se implementó la cesión de los derechos por parte de la Nación a las personas que habitaban el lugar y que cumplían con los requisitos para transferir las mejoras, en este entonces, ha sido un lugar lleno de historias, leyendas e invasiones, fue un lugar inhóspito, que a pesar de las luchas y los olvidos, ha logrado resurgir a la subsistencia, dándole un plus, después de la cesión de baldíos que se le otorgó a este lugar.

Después de este acontecimiento empezaron a surgir nuevas modificaciones en las normas, ampliando el panorama de acceso favoreciendo muchos más lugares de Colombia, regulando a su vez los planes de desarrollo existentes en los municipios, y plan de desarrollo nacional existente, además, las normas de apoyos para subsidios de vivienda, patrimonio de familia, afectación a vivienda familiar, ley de víctimas, respaldo en los actos administrativos y en su código, procurando establecer un reto para el futuro, fortaleciendo los esquemas territoriales año tras año, si bien, aún quedan muchos vacíos y retos por asumir, estamos frente a una evolución constante y se quiere avanzar en el ejercicio de la legalización y la tenencia.

Aunado a lo anterior es conveniente hacer alusión a la creación de Ley de Víctimas y Restitución (Senado de la República, Ley 1448 de 2011), trae consigo el relieve sobre la importancia de la tierra como eje central del conflicto, resaltando la necesidad de buscar nuevos mecanismos para abordar los temas del despojo y el abandono de tierras, con esta ley se dio la idea de la creación a la Delegada de Tierras, quien ha estado en construcción y evolución para la

titulación de esos baldíos urbanos, que han surgido muchos de ellos a raíz del conflicto y del despojo de las zonas rurales, dando existencia a invasiones en las zonas urbanas, apoyándose de distintas entidades para lograr una construcción y un avance en cada una de las áreas afectadas por los baldíos, por los despojos y por la desolación, para construir desde cero la existencia de ese lugar y darle un puesto en el registro jurídico, bajo los parámetros de quien este en ocupación de ese predio. Esta ley no solo busca reparar los daños sufridos por las víctimas del conflicto armado, sino también restablecer sus derechos sobre la tierra, devolviendo propiedades que habían sido injustamente despojadas, también es un paso crucial hacia la reconciliación y la justicia social en Colombia.

A su vez, esta ha generado debate y ha reflejado los profundos desafíos históricos y contemporáneos que enfrenta Colombia en materia de tenencia de la tierra y la distribución equitativa de recursos, también se ha procurado fortalecer las instituciones públicas y los mecanismos legales para dar garantía y que se protejan los derechos de las comunidades. A medida que Colombia avanza se ha buscado que esta ley se convierta en un símbolo de esperanza y compromiso, buscando reestructurar las expectativas perdidas.

Sobre todo el tema de tierras, de tenencia, de propiedad, hay mucho respaldo y justificación, tanto así, que en la Constitución Política de 1991 (Rep. De Colombia) se establecen unos derechos que se deben tener presentes para poder acudir al beneficio de la vivienda, el artículo 58 de la carta magna nos relata acerca de la propiedad privada, y el artículo 51 *ibidem*, hace alusión a la de la vivienda digna, programas de titulación y saneamiento, es así, como a través de la historia el Estado colombiano ha buscado dar prioridad y desarrollo a la propiedad, a la función social enfocándose en la premisa de garantizar a las comunidades bienestar y seguridad.

De acuerdo con la formalización de los predios se puede tener como referente a Jorge Enrique Vélez García, quien, en su época de Superintendente de Notariado y Registro, hacía algunas manifestaciones en razón de la historia y del conflicto en Colombia, y cómo esa lucha por la tenencia y propiedad de tierra desencadenaron grandes factores de violencia. “La historia jurídica nacional demuestra que el derecho a la propiedad ha sido objeto de la permanente atención por parte del Estado, siendo consagrado como un derecho fundamental que debe ser protegido” (SNR, 2013, p. 9).

Otra razón de peso que da lugar a la informalidad es el despojo, en la cual las entidades del Estado como la SNR desde la conformación de su DPRFT, “han intervenido de forma directa, para proteger, defender, garantizar, recuperar y restituir el derecho a la propiedad del despojado” (SNR, 2013, p. 9).

Adicional a ello haremos nuevamente mención a la ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Senado de la República, Ley 1448 de 2011), la cual ha buscado que el Estado establezca normas de justicia transicional en las cuales se emplee y se garantice, la parte económica y social que ha tenido gran trascendencia a lo largo de la memoria Colombiana, se manifiesta dentro de los apartes del libro *De la Protección y Restitución de Tierras* (SNR, 2013) “reparación integral de las víctimas de la violencia armada,” (p. 10) estas han sufrido abandono y el cruel despojo de sus tierras, dejando al azar su sustento y sus anhelos.

Dentro de los escritos plasmados en el transcurso de la historia hemos evidenciado grandes aportes a causa del contenido sobre la tenencia de tierras en Colombia, durante el siglo XIX ocurrieron algunos eventos y hechos que de cierta forma enmarcaron a la sociedad y que no deben ser ignorados, hablaremos de la feria de los baldíos ocurrida en esa época, del cual surgieron aspectos como los de apropiación de tierras, pues como se ha dicho en distintos

momentos no hay un título definido de la propiedad, entonces los tomaban a diestra y siniestra. Algunas modalidades de apropiación y concentración de tierras planteadas por Absalón Machado (2009) son las siguientes: “La venta de baldíos para pagar deuda pública, Otorgamiento de tierras a militares en compensación a sus contribuciones a la independencia, o como botines de las guerras civiles, Falsificación de títulos, Violencia contra comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinos” (p.55).

Otro ejemplar importante de resaltar es el libro *Siervo sin tierra*, (Caballero Calderón, E, 1954) nos relata que la tierra sigue a manos de los ricos, de los que siempre quieren tener y acumular, este escritor nos refleja la triste situación de los esclavos de la tierra, de los maltratos, de vida de miseria y de despojos, de conflictos políticos, del poco dinero que se gana y de la necesidad de estar siempre prestando para poder comer y muestra también las distintas necesidades que pueden tener una familia campesina cuando anhela un terreno, o cuando desea estar bien y suplir sus necesidades básicas.

Muchos de los factores sociales que se han presentado en nuestro territorio nos llevan a la necesidad de manifestar que las personas que pierden sus bienes y su vivienda digna ha sido por la causa fehaciente del desplazamiento forzado y lastimosamente se debe aceptar que el narcotráfico y todos sus medios de financiación y de estructuración han tenido una relación con la violencia sociopolítica que se ha desarrollado, claro está que no podemos hacernos los de la vista gorda e ignorar que también algunos de los sectores empresariales con gran influencia en las grandes industrias, de cierta forma han contribuido con un tinte para dar pie al desalojo y apropiación de grandes territorios, estos con el fin de ser explotados sus recursos y así obtener mejor capital y prestigio.

Todos estos han dado surgimiento a las distintas hipótesis en razón de la informalidad y la ilegalidad en Antioquia y en Colombia, es conveniente realizar una revisión en la evolución de las adjudicaciones de tierras baldías, se puede inferir que ha sido un proceso variable, ya que ha tenido épocas donde ha sido de mayor actividad y otros periodos con mínima actividad, y tiene mucho que ver con el surgimiento de las normas, y la evolución de las mismas, se evidencia que con su modernización se pueden lograr mejores resultados. La adjudicación de tierras es un proceso interesante, que ha traído consigo realizar nuevos análisis, y formas de indagar y estudiar cada predio, mejorar en la estructura y conformación de los datos, tomando nuevos mecanismos de apoyo y de mejor evolución para contribuir a una plena identificación.

1.2 Identificación bienes baldíos de la Nación.

La identificación de los bienes baldíos urbanos consiste en el proceso de reconocimiento de aquellos terrenos dentro de áreas urbanas. Este reconocimiento implica la revisión de registros catastrales y administrativos para determinar la propiedad y el estado legal de esos espacios, igualmente, puede requerir de inspecciones físicas para verificar el estado actual del terreno.

Una vez distinguidos, estos bienes baldíos urbanos pueden ser objeto de la incorporación a los municipios, coadyuvando con la regularización de su situación legal. Es trascendental para las autoridades locales y los gestores del territorio tramitar adecuadamente estos bienes para evitar su desaprovechamiento y maximizar su contribución al crecimiento.

Existen definiciones sobre los conceptos de los baldíos y la identificación de cada uno de ellos en categorías, por ello es conveniente hacer referencia al concepto de cada uno y explicarlos desde la óptica de la norma y la jurisprudencia.

Para llevar a cabo la identificación de los bienes baldíos de la Nación, es esencial comprender diversos conceptos asociados a estos terrenos. Primeramente, es necesario tener comprensión y análisis de los términos como: bien baldío, bien baldío urbano y bien fiscal.

Bien baldío: en el artículo 675 del Código Civil, podemos encontrar lo siguiente: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño” (Código Civil). Se puede entender como baldíos, aquellos que están dentro del territorio colombiano y que le pertenecen al Estado por carecer de dueño, y que pueden ser adjudicables.

Bien Baldío Urbano: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la Entidad Territorial.

Bien Fiscal: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común (Senado de la República, Ley 2044 de 2020).

Adicional a ello, los predios baldíos poseen unas características esenciales tales como la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad, como ejemplo traemos a colación el artículo 2519 del Código Civil, que nos hace alusión a los predios de uso público. Es decir, que solo el Estado tiene la facultad de transferir los bienes baldíos a favor de los particulares, siempre y cuando se cumplan con los requisitos exigidos por la ley, ni siquiera por medio de la usucapión o proceso especial de pertenencia consagrado en el art 375 del Código General del Proceso se puede adquirir estos bienes.

En el contexto de Colombia, es fundamental comprender tres definiciones clave para determinar las características de los predios baldíos, analizando posturas desde la Corte Constitucional y de la norma superior. Empezaremos con el significado de inalienable, en segundo lugar, con imprescriptible y por último el concepto de inembargable.

Inalienables: quiere decir, que no se pueden enajenar, no se pueden transferir; en Sentencia T 575 de 2011, se alude a:

Los bienes de uso público son inalienables, es decir, no se pueden negociar por hallarse fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, por lo que, no puede celebrarse sobre ellos acto jurídico alguno (Corte Constitucional, 2011).

Imprescriptible: sobre este concepto, la Corte en Sentencia T 293 de 2016, ha señalado: que los bienes fiscales comunes o estrictamente fiscales son imprescriptibles, al igual que los públicos y los adjudicables, por lo tanto, no son susceptibles de adquirirse por prescripción (Corte Constitucional, 2016).

Adicional a ello, el artículo 63 de la Constitución política de 1991 (Rep. De Colombia), le permite al legislador conservar la imprescriptibilidad de los bienes en cabeza de la Nación.

Inembargables: acá podemos relacionar los conceptos de patrimonio de familia y afectación a vivienda familiar, actos que ven relacionados en la resolución administrativa cuando se pretende

ceder el predio, es así, como la norma le da autorización al legislador para determinar el patrimonio de familia, como esa garantía, al derecho de acceso de la vivienda digna, y por otro lado, la afectación a vivienda familiar, con la cual se busca proteger el inmueble del núcleo familiar, como por ejemplo, que uno de los cónyuges pretenda vender sin autorización del otro, dejando desprotegido a los menores si los hubiere y al otro cónyuge. Entonces la finalidad de estas dos figuras es la inembargabilidad del inmueble.

En consecuencia, para poder identificar exhaustivamente un bien baldío, es fundamental tener relacionado cada predio con su plano predial catastral, asimismo, debe tener descritos sus colindantes, su área, su cédula catastral y su número predial nacional, posterior a esta identificación se debe proceder a realizar un análisis jurídico basado en sus antecedentes registrales, es decir, se debe indagar si en algún momento ese predio nació a la vida jurídica, se efectúa una búsqueda íntegra en el sistema de registro para poder solicitar un certificado ante la Superintendencia de Notariado y Registro que conste que efectivamente ese predio no tiene ningún antecedente registral. Adicional a eso, el municipio en el cual se encuentra el predio debe certificar la viabilidad técnica del lugar, debe dar relación que no se encuentra en zona de alto riesgo, ni zona protegida.

En Antioquia, cantidad de municipios han formalizado sus asentamientos siguiendo las indicaciones antes planteadas, partiendo del análisis inicial de los posibles predios que se encuentran en esta situación, para posterior con ayuda de las entidades estatales dar pasos agigantados en dicha gestión, incluyendo cada vez más aspectos a mejorar, por ejemplo, en un principio le exigían a las personas que estuvieran en ocupación del inmueble con anterioridad al 2001, ya en la actualidad se les pide llevar como mínimo 10 años en ocupación, y en algunos casos hacen la suma de las ocupaciones cuando algún familiar que habitaba antes haya fallecido, esto con el fin que, la familia no pierda la oportunidad de solicitar la adjudicación del inmueble.

1.3 Transformación de bienes Baldíos Urbanos

La transformación de bienes baldíos urbanos implica el proceso mediante el cual estos espacios, inicialmente sin una construcción jurídica, se le da apertura a ese mundo, son reconfigurados e implica mejorar y cumplir con fines específicos que pueden incluir desarrollo urbano, proyectos de vivienda, infraestructura pública, o cualquier otro propósito que contribuye al crecimiento y mejora de las áreas urbanas. Este proceso no solo implica cambios jurídicos en el inmueble, sino también ajustes normativos y administrativos que regulan su uso.

Para que se pueda dar la transformación de los bienes baldíos a bienes urbanos o fiscales, inicialmente se debe tener el diagnóstico inicial, los requisitos técnicos, los certificados de carencia registral y viabilidad técnica, posteriormente la proyección de la resolución administrativa de incorporación, es decir, los predios que van de nombre de la Nación a nombre del municipio, y finalmente llevar a registro, para que se le de apertura del folio de matrícula inmobiliaria y empiece su crecimiento en el mundo jurídico.

Inmediatamente cumplidos estos pasos, procedemos con la transformación de esos baldíos, una vez se hace efectivo el registro del predio ante la SNR, estos se pueden identificar con su debido folio de matrícula inmobiliaria, en el cual reposan sus distintas anotaciones y complementaciones necesarias para la creación de la información jurídica de ese inmueble.

Se debe tener en cuenta, en primer lugar, que cuando estas ingresan a registro deben ser llevadas tres copias de esas resoluciones administrativas de incorporación, que van en cabeza de

la alcaldía municipal, que pretende se le adjudique el inmueble, como primer momento a nombre del ente territorial, para posterior aplicar la cesión al particular.

En segundo lugar, se debe acompañar del plano predial o catastral, o en su defecto un plano topográfico firmado por un profesional en el área, en este se debe comprender toda la información del predio, sus referencias catastrales, medidas, extensión y área construida.

Como tercer parámetro se debe aportar el certificado de antecedente registral y como cuarto requisito, se debe añadir el certificado de uso de suelo o viabilidad técnica expedida generalmente por la oficina de planeación de cada municipio, allí plasman la información del predio, resaltando que no están en zona protegida o de alto riesgo no mitigable.

La resolución administrativa debe contener la descripción precisa del predio, como su cédula catastral, su Número Predial Nacional, en adelante, NPN, sector, barrio, manzana, predio, colindantes y área, además de los distintos ítems que exigen la norma, como lo es, el acuerdo que faculta al alcalde para ejercer estas actuaciones y las demás disposiciones que contemple la Constitución Política y las normas de las cuales este se ilustra. Por último, dicha resolución debe ser publicada y debidamente ejecutoriada.

Las resoluciones de incorporación de predios baldíos urbanos apuntan a los actos administrativos mediante los cuales se integran terrenos que antes eran considerados baldíos dentro del inventario y gestión de bienes de las entidades territoriales como municipios. Estas resoluciones son elementales para regularizar la situación jurídica de estos predios, establecer su uso futuro, y permitir su desarrollo según los planes estipulados en cada municipio y las necesidades locales. Además, implica la definición de responsabilidades y competencias en la gestión y administración de estos espacios públicos, asegurando que se utilicen de manera adecuada y en beneficio de la comunidad.

En el gráfico se puede observar el paso a paso para la transformación de los predios.

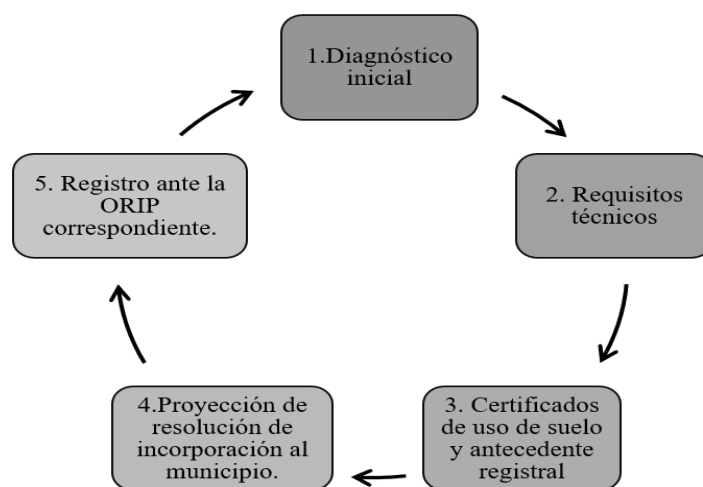


Figura 1. Transformación de los predios baldíos a fiscales. **Fuente:** Elaboración propia, año 2024

En este sentido, los autores pueden manifestar que la transformación de los bienes baldíos urbanos representa un ejemplo en la transferencia de poder del Estado colombiano hacia entidades territoriales, tales como municipios, algunos de ellos con el estatus especial de distritos. Esta información se sustenta en la disposición legal del artículo 123 de la Ley 388 de

1997 (Senado de la República, 1997), la que hace alusión a los terrenos baldíos ubicados en terreno urbano, y que se debe respetar las zonas de reserva natural o protegidas; es fundamental que su uso y destino estén claramente regulados, permitiendo tanto a las entidades responsables de su gestión como a los ciudadanos aprovecharlos en el marco de sus competencias.

Para evaluar si estos principios, vinculados a su naturaleza y marco jurídico, se cumplen efectivamente, es esencial revisar cómo Colombia categoriza sus bienes baldíos, baldíos urbanos, especialmente aquellos de carácter fiscal susceptibles de adjudicación. Por eso, se debe tener presente la definición de estos conceptos detallada anteriormente y a partir de esta clasificación se desarrolla la teoría de la Cesión de Título Gratuito de Bienes Fiscales.

2. Fundamentos normativos.

Para comenzar, es crucial destacar la relevancia de la revisión normativa que se llevará a cabo, ya que mediante este proceso se amplía y detalla el ámbito de acción tanto del Estado como de sus instituciones, al mismo tiempo, permite comprender fenómenos históricos y sociales, así como los desafíos a los que se enfrenta. Los autores pretenden realizar un recorrido en el tiempo y cómo han evolucionado las normas en respuesta a la conciencia de nuevas realidades sociales.

La regulación de derechos puede atenuar o no los efectos adversos cuando la normativa vigente resulta insuficiente, es crucial en esta investigación porque facilita discernir cómo ha evolucionado la norma sobre los bienes baldíos hacia la gestión de bienes urbanos baldíos. Se indaga si las regulaciones han sido modificadas, y se ha verificado que ha sido de esa forma, contribuyendo a facilitar los accesos, algunas normas mantienen sus mismos propósitos otras han incorporado nuevas reformas para contribuir con las personas beneficiadas y ser más accesibles.

Ahora bien, si consideramos la normativa asociada a los bienes baldíos urbanos, es imprescindible revisarla a profundidad teniendo como referencia el ámbito de aplicabilidad para cada caso en concreto. Esta premisa lógica también motiva, desde una perspectiva investigativa las formas actualizadas del acceso al título de la propiedad urbana en Colombia y en Antioquia.

En Colombia durante los distintos periodos de gobierno se han ido implementando distintas leyes, decretos o normas enfocadas en la tenencia de tierras y en la forma de adquisición o de los requisitos que se deben tener en cuenta para obtener una titulación de predios, la legalización es un tema decisivo, ya que garantiza el acceso a la propiedad formal, resulta muy esencial para incentivar el desarrollo urbano. Antioquia es un departamento con gran diversidad geográfica y socioeconómica, la legalización de predios se enfrenta a desafíos únicos que requieren un análisis detallado del marco normativo vigente, durante la recolección sobre la normatividad nacional actual nos enfrentamos a varios compendios jurídicos sobre esta información, se sintetizó sobre las más relevantes tal y como se observa en la tabla 1.

Sobre la normativa a tener presente empezamos realizando un recorrido desde el año 1931, en este año ya se hablaba sobre el tema de la constitución de patrimonio de familia inembargable, sobre la administración y adjudicación de terrenos, estipulando derechos y obligaciones de los adjudicatarios, así como el uso adecuado del terreno, se estaba en pro de la protección de la población, hacemos referencia entonces a la Ley 70 de 1931 (Senado de la República, 1931), esta ha sido modificada y complementada por diversas normas a lo largo de los años dentro de esas modificaciones tenemos la Ley 495 de 1999 (Senado de la República, 1999), con el fin de actualizar y mejorar la gestión de los terrenos baldíos, implementando con las nuevas modificaciones sistemas de reformas sobre la adjudicación, buscando con el paso de

los años una mejor gestión de la tierra, de los recursos y sobre todo los conceptos relacionados con el patrimonio de familia inembargable.

Asimismo, podemos relacionar las normas que van en interés a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, buscando obtener un beneficio que incentive la evolución y un mejor sostenimiento, por ello, traemos a colación la Ley 14 de 1983 (Senado de la República, 1983), establece el conjunto de normas que regulan los impuestos municipales, buscando regular y no perjudicar al contribuyente, nos habla sobre el Impuesto Predial Unificado, en adelante, IPU, que agrupa varios impuestos relacionados con la propiedad en un solo tributo, también ha estado en procura de la actualización buscando mejor eficiencia, equidad, modernización, incentivación, estructuración y creación nuevas bases sólidas, adaptándose a las necesidades cambiantes de la administración, además de buscar estar en construcción y actualización en el catastro contribuyendo a crecimiento.

En el año 1989, nos vinculamos con aquellas normas que buscan mejorar el desarrollo municipal, que indagan bases nuevas para la planificación y el control de los suelos, bajo esquemas de ordenamiento territorial, accesos de vivienda, participación de los ciudadanos, esta norma ha tenido modificaciones por la Ley 388 de 1997 (Senado de la República, 1997), y otras más las cuales establecen la obligatoriedad de los POT, con sus respectivas estrategias y normativas para el uso del suelo y la evolución urbana, busca introducir nuevos mecanismos de gestión del suelo, además de fortalecer con el transcurrir de los tiempos, las políticas de vivienda y hábitat, organización, descentralización y coordinación interinstitucional.

En este sentido obtenemos información sobre nuestra Constitución Política de 1991 (República de Colombia) la que nos establece el derecho a la propiedad privada y la función social de la propiedad, sentando las bases para la legalización de predios, información respaldada en su artículo 58 de la norma superior.

Adicionalmente, la Ley 258 de 1996 (Senado de la República, 1996), la cual tiene como objetivo proteger la vivienda familiar, con esta figura se impide que dicha vivienda sea objeto de embargo o de medida cautelar, entonces cuando se crean las resoluciones de cesión de predios se debe incluir esta actuación para garantizar protección, los cónyuges o compañeros permanentes mantienen el uso y disfrute de la vivienda afectada, este acto puede ser levantado o cancelado por mutuo acuerdo. Ha tendido modificaciones y complementaciones buscando aclarar y fortalecer sus disposiciones.

A su vez, se realiza la promulgación de la Ley 1561 de 2012 (Senado de la República, 2012), una de sus finalidades es facilitar la formalización de la propiedad inmobiliaria y complementar el catastro, con esta norma se busca regularizar la tenencia de las tierras y mejorar los accesos a la propiedad formal, además busca sanear la falsa tradición, está en desarrollo de contribuir a la formalización y saneamiento de la propiedad. Adicional a esto, contamos con otras normas promulgadas en el mismo año, que contribuyen al compendio y construcción de la información necesaria para la identificación de los predios, su registro y los medios de prueba contemplados y necesarios para cada caso en concreto, la Ley 1579 de 2012 Senado de la República, 2012, en su artículo 28, hace alusión a los documentos que deben inscribirse bajo lo estipulado por la norma, cumpliendo con unos requisitos previos, unos plazos, buscando proteger derechos de propiedad, derechos reales lo que contribuye a tener información actualizada cuando se registra cumpliendo con la misma. Aunado a lo anterior la Ley 1564 de 2012 (Senado de la República, 2012) en su artículo 165 nos relata los distintos medios de prueba a tener presente.

En concordancia con lo planteado anteriormente, en el año 2015, nos enfrentamos al Decreto 1077 (Senado de la República, 2015) y a la Ley 1753 (Senado de la República, 2015)

específicamente en su artículo 104. El decreto busca tener un consolidado sobre las normas reglamentarias sobre los temas de vivienda, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, abarcando, POT, EOT y PBOT, completa las normas sobre el catastro y el registro en instrumentos públicos, buscando seguir obteniendo actualización y gestión en la información. La segunda Ley, conocida como el Plan Nacional de Desarrollo del año 2014 al 2018 (DNP, 2015), en su artículo mencionado anteriormente habla sobre el fortalecimiento del catastro multipropósito, en la cual el gobierno busca consolidar un sistema íntegro y actualizado que sirva para la base y la planificación de los territorios, generando mantenimientos en la información y un fortalecimiento gradual para contribuir a una excelente gestión, enfatizándose en la necesidad de mantener los datos vigentes, y buscando la transparencia y la efectividad de las administraciones.

Posteriormente nos vemos enfrentados a una nueva modificación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual comprende los años 2018 – 2022 (DNP, 2019), específicamente nos relacionamos con lo estipulado en sus artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019 (Senado de la República, 2019), el cual tiene como objetivo, lograr la igualdad de oportunidades, en pro de alcanzar un desarrollo sostenible, además, de ayudar a sentar las bases de la legalidad, la gestión del suelo urbano, cargas, beneficios, derechos y obligaciones.

También tenemos presente la Ley 2044 de 2020 (Senado de la República, 2020) que busca sanear la propiedad de los asentamientos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables y que se tenga presente el tiempo de su ocupación, a su vez, nos habla sobre la transformación de los bienes baldíos urbanos, y los distintos estudios técnicos y jurídicos correspondientes para cada caso en particular.

Finalmente, con la expedición del Decreto 523 del 2021 (Senado de la República, 2021), se aplicaron nuevas modificaciones sobre el tema del saneamiento, sobre la transferencia de bienes inmuebles fiscales y sobre la cesión de los predios, es uno de los Decretos más importantes y con mayor relevancia para nuestro objeto de investigación; este decreto nos plantea los distintos requisitos a tener en cuenta para el proceso de formalización y los distintos apoyos en las demás normativas para que se haga efectivo.

| 1931 | 1983 | 1989 | 1991 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley 70 de 1931, Que autoriza la constitución de patrimonios de familia no embargables, Art 1. | Ley 14 de 1983, esta ley regula y establece las normas sobre el impuesto predial y la actualización catastral. | Ley 9 de 1989, Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. | Constitución Política de Colombia. Art 189, numeral 11. Corresponde al Presidente de la República |
| 1996 | 1997 | 1999 | 2012 |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley 258 de 1996, AVF, Por la cual se establece la afectación a vivienda familiar y se dictan otras disposiciones. | Ley 388 de 1997. Art 1, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo. | Ley 495 de 1999, Por medio de la cual se modifica la Ley 70 de 1931 sobre constitución voluntaria de patrimonio de familia. | Ley 1561 de 2012, Conocida como la ley de "Formalización de la Propiedad", facilita la formalización de la propiedad |
| 2012 | 2012 | 2015 | 2015 |
| Ley 1579 de 2012. Art 28, Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones. | Ley 1564 de 2012. Código General del proceso. Art 165, Se establecen los medios de prueba que se pueden aportar. | Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. | Ley 1753 2015. Art 104, Catastro Multipropósito. Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito. |
| 2019 | 2020 | 2021 | 2021 |
| Ley 1955 de 2019, artículos 276 y 277. Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad. | Ley 2044 de 2020, los artículos 9 a 18, Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. | Ley 2079 De 2021, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. | Decreto 523 de 2021. Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales. |

Tabla 1. Fundamentos Normativos. **Fuente:** Elaboración propia, año 2024.

Todas las normas mencionadas anteriormente cumplen sus funciones específicas y van encaminadas a desempeñar sus aspectos más relevantes para poder llegar a la titulación de los predios no solo en Antioquia, sino también en Colombia. Diversos decretos reglamentarios y resoluciones complementan estas leyes, proporcionando directrices específicas para la implementación de programas de legalización de predios, estas normas nos ayudan a priorizar los pasos a tener en cuenta cuando se pretende realizar una titulación de predios como lo es realizar un diagnóstico de la situación del predio, seguido de la recopilación de documentos necesarios, certificados catastrales y planos topográficos.

Para que todo el tema de legalización se lleve a cabo se deben tener presentes cada una de estas normas y sus diferentes modificaciones con el fin de cumplir con lo estipulado por el Estado, de igual forma todo este cumplimiento se da con el apoyo de las distintas instituciones como puede ser las oficinas de planeación municipal, quienes juegan un papel crucial en la verificación y validación de la información, la SNR, la Delegada de Tierras, para posterior proceder con la inscripción de cada predio y poder legalizar.

Antioquia ha sido pionera en la implementación de programas de legalización de predios, con proyectos exitosos en distintos municipios demostrando la efectividad de las políticas locales

cuando son bien coordinadas y cuentan con la participación activa de la comunidad y el respaldo normativo existente.

En resumen, lo que se busca plasmar en este primer capítulo, son algunos acontecimientos históricos que impulsaron a desencadenar el surgimiento de los baldíos urbanos, identificar los bienes baldíos urbanos resaltando que consisten en ese proceso de reconocimiento de aquellos terrenos dentro de áreas urbanas y la importancia de su transformación para posterior ser titulados, también se relacionan algunas normas que han cumplido funciones importantes a lo largo de la historia y que han contribuido a la identificación y a los estudios de los predios para poder ayudar a su transformación y aplicar la cesión de títulos, se estableció que el estudio de los bienes baldíos es necesario para descubrir antecedentes importantes en la regulación de los bienes baldíos urbanos. Luego de este breve recuento, el segundo capítulo abordará algunas dificultades a tener presentes al momento de querer titular, resaltar la importancia de la actualización catastral para finalmente llegar a la cesión de títulos fiscales en los años 2022 y 2023, es pues nuestra tesis en este capítulo.

CAPÍTULO II

2. DIFICULTADES E IMPORTANCIA DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL PARA LA TITULACIÓN

2.1. Dificultades para acceder a los títulos.

Una vez trabajado el tema histórico de los baldíos urbanos de la nación y de sus distintos componentes y significados, este capítulo lo dedicaremos a describir algunas dificultades existentes para acceder a los títulos, haremos un breve recuento sobre los fundamentos y la importancia del catastro al momento de querer titular, plasmaremos por medio del croquis de Antioquia aquellos municipios de difícil acceso y muy difícil acceso, para finalmente relacionar los predios cedidos. Es fundamental considerar este contexto para entender la situación actual de algunos municipios y cómo, a pesar de las circunstancias, han buscado contrarrestar sus cifras de titulación. Esto se puede observar a lo largo del desarrollo de este capítulo.

Esto se debe a que, como sus precursores inmediatos, es fundamental que edifiquen en los ejes centrales que han sido moldeados por la evolución de la sociedad y del Estado, todo en razón de normas y de leyes en la contribución del avance en materia de legalidad inmobiliaria.

Sin embargo, y pese a la cantidad de estudios encontrados en esta materia, se ha vislumbrado que muchas personas no acceden al título gratuito que ofrecen las entidades territoriales, hemos identificado algunos factores, los cuales pueden ser los principales desencadenantes de esta problemática.

En primer lugar, lo podemos relacionar al desconocimiento de las personas, ya que no están al tanto de sus derechos o de los procedimientos que se adelantan en las administraciones municipales para obtener un título del bien fiscal, lo que limita su acceso a estos beneficios. En algunos municipios hace falta más divulgación cuando se adelantan estos proyectos, entonces las personas que tienen sus predios urbanos pero que viven alejados al casco urbano, no se enteran de las iniciativas propuestas, o en otras ocasiones se visitan estos lugares, pero lastimosamente las personas no se encuentran en sus viviendas, entonces se parte de dejarles la información de lo que se pretende hacer, y en algunos casos, por pereza, miedo, o poca iniciativa de indagar en la información omiten dicho comunicado y siguen normal, incluso hay quienes han manifestado lo siguiente: “si ya llevo más de 30 años viviendo así, imposible que me quiten la casa” y así por el estilo, son varios los comentarios realizados por los particulares.

En segundo lugar, hemos encontrado, que existen disputas sobre la propiedad, es decir, son varios los ocupantes y no logran llegar a un acuerdo sobre el inmueble, a veces venden por medio de carta venta a otras personas, entonces es difícil la titulación, pues se parte de adjudicar el área que existe reposada en catastro y como nunca han realizado la actualización es difícil, y tampoco acceden a que se les titule en comunidad, pues se le explica que esto a futuro les puede ocasionar más problemas relacionados con la subdivisión material, ya que deben tener presente que este proceso si tiene un costo que debe ser asumido por el particular y que también deben cumplir con las normas establecidas en el POT de cada municipio. Debido a esta situación desisten porque no logran llegar a un acuerdo y no siempre hay buena asesoría por parte de la administración.

En tercer lugar tenemos los trámites administrativos, ya que estos, en algunas ocasiones pueden ser demasiado extensos, se debe tener en cuenta que el alcalde que cede a título gratuito debe estar facultado por el concejo municipal, y en algunos casos estos acuerdos se demoran en

expedirlos, entonces el proceso se estanca, también algunas personas se demoran en aportar los documentos necesarios para acreditar su ocupación y poder conformar su expediente con toda su documentación, y en otros casos la consulta realizada a FONVIVIENDA tarda tiempo, esta entidad es la encargada de suministrar la información de las personas que pretenden se les adjudique, esta remite un informe el cual comprende datos de las personas y se enuncia si en algún momento han recibido algún beneficio sobre subsidio de vivienda o en su defecto tienen otra vivienda a nivel nacional, entonces si esta consulta arroja que alguien no cumple con ese requisito se debe realizar el cambio de solicitante y eso ocasiona retrasos en todo el proceso.

Finalmente, el tema de la actualización catastral ocasiona dilaciones en el proceso, pues se cuentan con áreas que ya nada tienen que ver con la actualidad, lo que afecta negativamente la planificación urbana; disminuye la seguridad jurídica y al estar desactualizado no refleja el valor real de los inmuebles, lo cual impide que se tenga un mejor panorama y optimización de los recursos.

2.2. Fundamentos y aplicación del catastro.

El catastro es un registro público que describe información detallada sobre los bienes inmuebles. Este registro identifica la propiedad, es decir, quién es el dueño o el ocupante, cual es la extensión, cual es el tamaño del terreno o su área, la ubicación del inmueble, su valor económico estimado y la titularidad, indicando el tipo de derecho sobre el inmueble, ya sea posesión, ocupación, mera tenencia, promesa de compraventa, entre otros. Las características del inmueble, como el tipo de construcción y su descripción física, también son fundamentales.

El objetivo principal del catastro es mantener un inventario actualizado de la propiedad inmobiliaria en su área específica, facilitando la administración y gestión del territorio. Además, permite la recaudación de impuestos y la planificación territorial. Es esencial que el catastro comprenda prácticas sobre la clasificación de los predios (urbanos o rurales) y sus características. En este caso, nos enfocaremos solo en lo urbano, en su avalúo catastral, en el registro ante catastro y en la necesaria actualización de estos datos.

El enfoque catastral se orienta a integrar información con otros datos geoespaciales y socioeconómicos, buscando una planificación urbana eficiente, una buena gestión del riesgo y una toma de decisiones informada. A lo largo del tiempo, el catastro ha tenido aciertos y desaciertos. Entre los desaciertos, se identifican desigualdades en la valoración, ineficiencia por falta de actualización, y disputas de propiedad debido a la falta de certeza sobre el propietario. Sumado a esto, el acceso limitado en algunas regiones dificulta la transparencia y la buena gestión.

Por otro lado, los aciertos del catastro incluyen la seguridad jurídica en las transacciones inmobiliarias, planificación sobre el uso del suelo y contribución en la gestión de riesgos. Para que un catastro sea exitoso, debe existir un marco legal claro que respalde su creación y funcionamiento, con leyes que controlen la gestión catastral. Es conveniente la coordinación entre entidades para garantizar la recopilación e intercambio eficiente de información, se requiere inversión en tecnología avanzada para el almacenamiento y gestión de datos catastrales, formación y capacitación de los profesionales involucrados en la gestión catastral y participación pública con datos catastrales disponibles para revisión.

La actualización continua de los datos catastrales es fundamental para reflejar cambios en la propiedad y sus características. Asimismo, la sensibilización y educación de las comunidades sobre la importancia de una buena gestión catastral son esenciales. En definitiva, el catastro va

más allá de un simple registro; debe contener información física, jurídica, económica, social, y especificaciones en el uso de la tierra, teniendo como referencia el POT, EOT y PBOT de cada municipio, así como información adicional, relacionado con su entorno ambiental.

El CM contribuye a la gestión territorial al mejorar la seguridad jurídica, los fiscos locales y permitir el acceso a la información pública y la participación ciudadana. Para abordar la importancia de la actualización catastral, es crucial la preparación y diagnóstico, identificación cartográfica, delimitación de cada predio, numeración catastral, documentación estadística y construcción de bases de datos con los posibles ocupantes, es una herramienta esencial para la gestión y administración territorial, proporcionando seguridad jurídica, facilitando la planificación urbana y rural, y contribuyendo al desarrollo económico y social a través de la adecuada gestión de los bienes inmuebles.

2.3.Importancia de la actualización catastral.

A través de la historia, el catastro en Colombia ha experimentado diversas modificaciones normativas. Inicialmente, existía el catastro tradicional, cuyo enfoque principal era la determinación de los impuestos prediales, este tipo de catastro se caracterizaba por tener un enfoque estrictamente fiscal, orientado exclusivamente a la recaudación de impuestos. La información que recopilaba era básica, centrándose en datos esenciales sobre la propiedad y su propietario, y su actualización se realizaba de manera muy esporádica, lo que resultaba en desactualizaciones significativas.

Por otro lado, el catastro multipropósito trae consigo una visión más holística del catastro, ya que su enfoque no se limita únicamente a la recaudación fiscal, sino que también incorpora aspectos ambientales, económicos y legales de la tierra. Este tipo de catastro es un componente multifacético que debe estar ligado al componente jurídico, desempeñando un papel crucial y aportando beneficios significativos que van mucho más allá de la simple identificación de propiedades.

El catastro multipropósito implica conocer la estructura de los suelos, lo que a su vez facilita la planificación, el desarrollo y el cumplimiento normativo otorgando la seguridad jurídica al generar certeza sobre los derechos de los propietarios. Implementa una integración de la información jurídica, lo que conlleva a facilitar los procedimientos legales, permitiendo una gestión ágil y transparente.

Es así como, los datos obtenidos de la actualización del catastro se convierten en un recurso fundamental para la identificación de las disputas que puedan existir entre los particulares relacionados con la propiedad, es decir, que cuando se cuenta con los registros actualizados y se tienen identificados los límites, los linderos y los derechos de las personas, se puede facilitar en la mediación y el diálogo, lo cual es trascendental para la resolución de conflictos entre propietarios. Esta información detallada y precisa permite abordar de manera más efectiva las controversias, promoviendo soluciones justas y equitativas.

Con el catastro multipropósito, al gobierno le ha correspondido implementar nuevas estrategias con el fin de actualizar el inventario de propiedades de manera que sea confiable, interoperable, digital y accesible. Este enfoque moderno del catastro es una herramienta de múltiples propósitos, cuyo objetivo principal es que el nuevo inventario esté en consonancia con el registro de propiedad, garantizando así su eficiencia y seguridad. Se busca no solo mejorar la precisión de la información catastral, sino también facilitar la integración de datos entre

diferentes entidades y sistemas, promoviendo una gestión más efectiva del territorio y fortaleciendo la seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

En una capacitación brindada por el ingeniero catastral Jhon Alexander Gaitán Rojas, se obtuvo información reveladora sobre los porcentajes de territorio sin actualización catastral en Colombia. Durante mucho tiempo, el inventario catastral se ha enfocado en los valores de las propiedades, en lugar de actualizar la información física, económica y jurídica de los inmuebles, lo que ha afectado negativamente los fiscos municipales.

En aproximadamente 2019, solo el 5.6% del territorio nacional contaba con una actualización catastral. Además, alrededor del 28.32% del área del país no había sido formalizada ni censada, lo que demuestra un significativo desbalance en la identificación de las propiedades. Se mencionó que durante aproximadamente 16 años no se ha realizado una actualización integral del componente físico, económico y jurídico, lo que ha generado inestabilidad, pérdidas económicas e inseguridad jurídica (Catastro SNR streaming, 2024).

Este desbalance subraya la urgencia de implementar un catastro multipropósito que permita una gestión más eficiente y precisa de la información territorial, beneficiando tanto a los propietarios como a las administraciones municipales (SNR, 2019)

Esto se debe a que no había quien vigilara, inspeccionara y realizara adecuadamente la gestión catastral, lo que resultaba en inventarios fallidos y consultas comunitarias infructuosas. Con la transformación del catastro tradicional al catastro multipropósito, se abrieron nuevas posibilidades gracias a la creación de entidades encargadas de la vigilancia y el fortalecimiento del sistema catastral.

La implementación del catastro multipropósito no solo representa un incentivo para la inversión, sino que también es una herramienta clave para combatir la informalidad. La correcta implementación del catastro se traduce en beneficios tangibles para las distintas comunidades y promueve el desarrollo sostenible. Además, la inspección, la vigilancia y la gestión catastral son esenciales para garantizar la legalidad, la formalidad, la precisión y, sobre todo, la transparencia en los procesos. Estas actividades aseguran que la información catastral sea fiable y actualizada, facilitando la resolución de conflictos, la planificación urbana y la protección del medio ambiente. En última instancia, un catastro bien gestionado contribuye al bienestar económico y social de las comunidades, al proporcionar una base sólida para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas efectivas.

La actualización catastral es una transformación fundamental que se debe implementar para fomentar el desarrollo urbano, permitiendo fortalecer las finanzas de los territorios públicos; en Antioquia ha tomado mayor fuerza en los últimos tiempos, debido a la alta titulación que existe en distintas zonas de la región, buscando así evolucionar a grandes rasgos, ayudando a tener un mejor panorama, respecto de las áreas, de los avalúos y sobre todo una buena distribución en la carga tributaria de los ciudadanos, implementando la eficiencia y la transparencia de la administración pública.

La modernización catastral se hace con el fin de lograr una identificación jurídica, física y económica de los terrenos, de las casas, de los inmuebles y sobre todo de los lotes, esta información se obtiene por medio del Censo, con el que se busca tener conocimiento y hacer inventario sobre los bienes públicos y privados existentes en las zonas. El catastro no solo se asocia al impuesto predial, está enfocado en obtener esa información geográfica, para poder beneficiar a los ciudadanos, en los proyectos de gobierno y de la administración pública, como es el tema de la legalización y formalización. El catastro multipropósito no sana la tenencia

irregular de la tierra, no otorga derechos; pero es primordial porque activa las rutas de formalización y titulación que se tienen o que se pretenden implementar.

Es fundamental el CM, ya que sirve como base para los procesos de titulación urbana, por ello, partimos de tomar como referencia los artículos 276 y 277 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (DPN, 2019) y también lo estipulado en el artículo 58 de la Ley 9 de 1989 (Senado de la República, 1989), que estipula normas sobre los planes de desarrollo municipal.

Cuando se logra una adecuada integración del catastro con todo el sistema registral, se da un fortalecimiento en la seguridad jurídica de la tierra, existe la confianza y obviamente se favorecen las actividades económicas, entonces cuando se tiene un panorama amplio sobre la situación legal de la tierra surge un beneficio para todos, porque una vez se tiene el título se puede acceder a créditos de vivienda, a la clarificación de la propiedad y obviamente cuando existe la actualización se puede dar la recuperación de baldíos para posterior titularlos a quienes cumplan con sus requisitos.

La información catastral permite a las entidades territoriales, realizar análisis sobre los usos de la tierra e identificar políticas de planeación para un mejor ordenamiento territorial en el marco de un desarrollo sostenible, adicional, ayuda a identificar cuáles son los predios que tienen alguna restricción, fomentando la caracterización de los ecosistemas municipales y a su vez se identifican zonas de alto riesgo o críticas y que necesiten ser intervenidas por la entidad idónea para cada caso en concreto (DNP, 2022)

Según datos obtenidos de la página oficial del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se logró plasmar por medio de la figura número 2 aquellos municipios con alta complejidad para la actualización catastral, en la cual, se ha establecido por medio de dos ítems los municipios “Muy difíciles” identificados con el color rojo y “Difíciles” caracterizados con el color amarillo ocre, los cuales transmiten una realidad significativa en Antioquia.

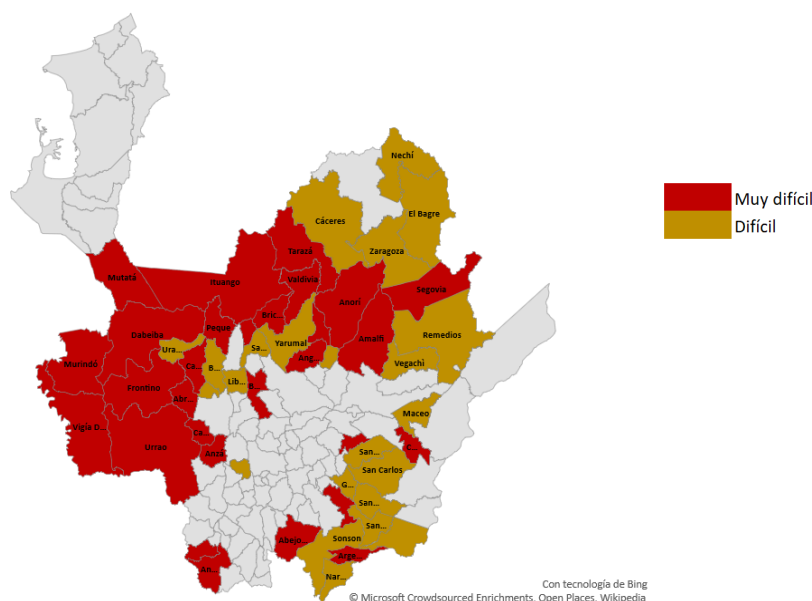


Figura 2. Índice de complejidad municipal para actualización catastral. **Fuente:** Departamento Nacional de Planeación, año 2023.

El DNP, por su parte, con el objetivo de clasificar y caracterizar las condiciones propias del territorio nacional, aborda variables asociadas al desarrollo de la actividad catastral, teniendo en cuenta la facilidad de acceso al territorio, o en su defecto la complejidad de acceso al mismo.

Otros factores como la topografía, las condiciones climáticas y la infraestructura de transporte pueden dificultar aún más el acceso y la realización de estas actividades catastrales. En muchas ocasiones, las condiciones para el desplazamiento dentro del casco urbano son dispendiosas debido a que las rutas y la seguridad del ente territorial no garantizan el acceso de los funcionarios a los corregimientos para realizar la actualización catastral. Esta última se mide considerando antecedentes de asesinatos, ataques a la población, atentados terroristas, masacres, secuestros, violencia sexual y reclutamiento forzado (DNP, Índice de complejidad municipal para actualización catastral, 2023)

Estas variables impactan significativamente la capacidad de los municipios para llevar a cabo procesos de levantamiento catastral de manera eficiente y segura, afectando así el incremento en la formalización de predios urbanos.

En la tabla 2 y 3, se logra apreciar los nombres de los municipios que presentan mayor dificultad en su actualización de datos, ampliando el panorama y la información comprendida en la figura número 2 que refleja el croquis de Antioquia.

TABLA 2

Municipios de complejidad “difícil” para actualización catastral al año 2023

| | | |
|------------|------------|------------------------|
| Abejorral | Campamento | Remedios |
| Alejandría | Caracolí | San Andrés de Cuerquía |
| Amalfi | Cocorná | San Carlos |
| Andes | El Bagre | San Francisco |
| Angostura | Giraldo | San Luís |
| Anzá | Granada | San Rafael |
| Belmira | Guadalupe | Sonsón |
| Betania | Heliconia | Uramita |
| Buriticá | Liborina | Vegachí |
| Cáceres | Maceo | Yarumal |
| Caicedo | Nechí | Zaragoza |

Tabla 2. Municipios de complejidad difícil. **Fuente:** Departamento Nacional de Planeación, año 2023

En el Departamento de Antioquia, la actualización catastral de los municipios de muy difícil acceso tal como se evidencia en la tabla 3, se infiere como se presenta una serie de desafíos complejos que afectan tanto la eficiencia del proceso como la precisión de los datos obtenidos. Estos municipios, a menudo ubicados en áreas remotas y de difícil acceso geográfico, enfrentan una variedad de obstáculos que complican significativamente la actualización catastral, se identifica que muchos de estos, son zonas peligrosas, en el entendido que han sido municipios afectados por la violencia y el conflicto armado, otros son municipios con zonas mineras, lo que implica un riesgo en la topografía ya que muchas minas son ilegales y realizan la explotación de

los recursos sin las autorizaciones otorgadas por la ley, lo que implica un deterioro en los terrenos generando poca seguridad y estabilidad, también se identifican áreas protegidas o de reserva natural lo que dificulta un poco más el avance en la actualización, otros por su parte tienen problemas de orden público. Por otro lado, están las zonas dispersas y aisladas que implican un menor grado de recolección de datos, otro factor que se puede aunar a esto son los pocos recursos o la falta de personal capacitado para desempeñar dicha labor, en definitiva, lograr una actualización requiere de una tarea desafiante con una planificación meticulosa, con recursos adecuados y con un enfoque integral que considere las particularidades de cada zona en específico.

TABLA 3

Municipios de complejidad “muy difícil” para actualización catastral al 2023

| | | |
|-------------|-------------|------------------|
| Abriaquí | Frontino | Segovia |
| Anorí | Ituango | Tarazá |
| Argelia | Murindó | Toledo |
| Briceño | Mutatá | Urrao |
| Cañasgordas | Peque | Valdivia |
| Dabeiba | Sabanalarga | Vigía Del Fuerte |

Tabla 3. Municipios de complejidad muy difícil. **Fuente:** Departamento Nacional de Planeación, año 2023.

Una gestión catastral eficiente respalda la información necesaria para la obtención e identificación en el balance del impuesto predial de acuerdo con la realidad del territorio, también permite calcular el avalúo catastral. El avalúo es un insumo crucial para el cobro del Impuesto Predial Unificado (IPU). Con la Ley 1995 de 2019 (Senado de la República, 2019), se buscó mitigar el impacto financiero sobre los contribuyentes. En este sentido, se ha presentado un nuevo proyecto para establecer un límite en el cobro del IPU, ya que es competencia de cada municipio en particular determinar estos límites. Sin embargo, estas determinaciones deben alinearse con lo estipulado en las normativas vigentes.

La norma tiene como objetivo evitar que los municipios excedan en sus cobros y que los contribuyentes no terminen siendo perjudicados. Se busca que el catastro ayude al desarrollo del territorio de manera justa y equitativa, protegiendo a los contribuyentes de cargas fiscales desproporcionadas. En esencia, la correcta implementación del catastro debe beneficiar al territorio sin maltratar a los contribuyentes, asegurando un balance adecuado entre recaudación fiscal y justicia tributaria.

Es primordial, estar en pro de mantener un catastro actualizado, ya que contribuye a incorporar las nuevas construcciones y mejoras realizadas en cada municipio, además de identificar las áreas y linderos, lo cual implica un fortalecimiento oportuno en la actualización catastral y en el mejoramiento del territorio.

No obstante, este proceso ha generado cierto rechazo entre la población, especialmente entre aquellos que no cuentan con los títulos de propiedad adecuados. Este rechazo se fundamenta en varias preocupaciones.

Por un lado, hay quienes temen que la implementación del catastro multipropósito conlleve la aparición de nuevos impuestos o regulaciones gubernamentales hasta entonces inexistentes, otros están inquietos ante la posibilidad de perder la propiedad de sus terrenos. También, existe un grupo considerable de personas preocupadas por los elevados costos financieros asociados con este proceso.

Es importante señalar que, en lugar de verlo como una oportunidad para progresar y evitar conflictos relacionados con los límites de las propiedades, el acceso a créditos inmobiliarios y la clarificación de la propiedad, muchos lo perciben como una carga adicional. Sin embargo, la formalización de los predios es fundamental para proporcionar seguridad jurídica y contribuir al desarrollo económico y social de la región.

3. Cesión de bienes fiscales urbanos a particulares.

Ha quedado en evidencia que, la actualización catastral es fundamental para llegar a la cesión a título gratuito, si bien hay muchos municipios que no tienen una actualización vigente han procurado realizar la gestión y muestra de ello son los títulos adjudicados o cedidos; la cesión es el mecanismo mediante el cual, una vez identificados los predios, relacionados, estudiados, visitados, con su expediente conformado y con su certificado técnico de viabilidad y de carencia registral expedido, las entidades proceden a transferir a los particulares los predios fiscales, es decir, aquellos que ya fueron incorporados a nombre del municipio, entonces se les cede a quienes lo hayan ocupado de forma sana, pacífica e ininterrumpida por más de 10 años, y que obviamente acrediten esta condición bajo los medios de prueba exigidos.

Adicionalmente, debe ser un hogar que cumpla con los requisitos y las condiciones estipuladas en distintas normativas como lo son, el Decreto 523 de 2021 (Senado de la República, 2021), la Ley 2044 de 2020 (Senado de la República, 2020) entre otras que el ordenamiento jurídico exija, tal y como se mencionó anteriormente en los fundamentos normativos a tener presentes. Un requisito que no es negociable, es que el ocupante no debe tener más propiedades a nombre suyo y tampoco haber sido beneficiario de un subsidio de vivienda en algún momento, ya que esta cesión puede ser interpretada como subsidio, por ello se les exige no haber recibido antes alguno de estos, la ventaja es, que una vez titulado su predio, el propietario puede solicitar con autonomía mejoramientos de vivienda y demás contribuciones que los municipios quieran realizar en las casas tituladas.

Como ya se ha mencionado en el recorrido de este escrito y en sus capítulos, el predio no debe estar en zona de alto riesgo o de peligro inminente, ni zona protegida y debe ser de carácter habitacional para que se cumpla con objetivo de la cesión a título gratuito.

En sentencia de la Corte C- 251 de 1996 (Corte Constitucional, 1996), se habla de la transferencia que hace el estado a los particulares, pero siempre y cuando exista un sustento en razón, de los principios y derechos constitucionales que cobijan para tal fin, es decir, debe haber un cumplimiento de deberes constitucionales expresos.

Es primordial en este proceso ahondar un poco en unos principios básicos a tener presentes para el momento de la cesión de los predios urbanos fiscales. Inicialmente, haremos alusión a la legalidad, es crucial que todas las acciones y procedimientos relacionados con la cesión de predios baldíos urbanos debe estar en estricta conformidad con la legislación vigente, buscando garantizar la legitimidad del proceso.

En segundo lugar, analizaremos la sostenibilidad, este principio también acompaña la cesión de predios, su deber es promover el desarrollo urbano sostenible, considerando a su paso el

impacto ambiental, el social y económico, además de tener como compañero la planificación en el uso del suelo de manera que contribuyan ambos al bienestar de las comunidades.

Ahora bien, la transparencia en el proceso de cesión debe ser abierto y accesible a la ciudadanía con información clara, completa y disponible en cada etapa, con este principio lo que se busca es prevenir la corrupción y permear la confianza en las instituciones. Se busca que todas las partes interesadas cumplan con los requisitos normativos tengan igualdad en la oportunidad de acceder a la cesión de los predios, por ello, hacemos alusión al principio de equidad, esta va de la mano de la eficiencia, buscado a su paso que sean ágiles los procedimientos y procurando facilitar el acceso a los predios.

Aun así, se debe contribuir a la participación ciudadana, esta fortalece la gobernanza y fomenta la cohesión social, lo cual ayuda a tener seguridad jurídica garantizando claridad y certeza en los derechos de la propiedad; evitando conflictos, esto se logra con una planeación íntegra, que considere el desarrollo a largo plazo y la articulación con otros planes y políticas públicas, buscando adaptabilidad respecto de las circunstancias cambiantes y de las particularidades de cada municipio, procurando una gestión eficiente y promoviendo una inclusión social y equitativa, ya que la aplicación de estos principios permitirá que la cesión de predios baldíos urbanos en Antioquia se realice de manera justa contribuyendo al desarrollo de las comunidades locales.

3.1.¿Cómo demostrar la ocupación?

Una vez identificados los factores por los cuales se da la cesión y los principios que la acompañan para que esta sea efectiva, se deben tener presentes los mecanismos para demostrar la ocupación y que dicha cesión se pueda otorgar de manera efectiva a cada ocupante siempre y cuando se cumpla con los lineamientos normativos.

Como primer momento se pueden tomar los medios de prueba estipulados en el artículo 165 del Código General del Proceso, como lo son la declaración de parte, el juramento, la confesión, los documentos entre otros que puedan servir para acreditar la ocupación.

De igual manera, el contrato de compraventa, está regulado por el Código Civil en el artículo 1849, en el que existe un comprador y un vendedor y fijan un precio, en muchos lugares establecen la compraventa, o realizan cartas ventas para comprar los inmuebles, solo que es un documento que no tiene ningún tipo de solemnidad y en muchas ocasiones solo lo fijan por medio de una hoja, que titulan de esa forma, con el objetivo que quede la constancia que se realizó una venta y una compra, no es llevado a notaría y tampoco resulta estar sujeto a registro por lo que la propiedad se presume de baldío. Si no cuentan con ese comprobante, puede servir una declaración extra juicio, es una manifestación libre y espontánea con la que una persona bajo la gravedad de juramento, confirma o da fe sobre un testimonio o un acontecimiento en particular y que desea constatar.

Otro elemento que sirve para acreditar la ocupación es por medio de un certificado de residencia, expedido por la alcaldía o por la Junta de Acción Comunal, donde se relaciona toda la información del predio y de la persona que lo solicita, también sirve como constancia el pago de los servicios públicos y el pago del impuesto predial sobre la mejora o el acuerdo de pago pactado entre el particular y el ente territorial, todos estos pueden dar fe de la ocupación de la persona en el inmueble.

3.2. Predios Urbanos cedidos y titulados en el año 2022 y el año 2023.

La importancia que se puede obtener de los bienes fiscales urbanos radica en que están legalmente dispuestos para hacer efectivo una parte del desarrollo territorial de los municipios dentro de unas políticas públicas. En Antioquia son varias las entidades encargadas de la titulación de los baldíos Urbanos, pero la más importante, es la función que radica en cabeza de las alcaldías municipales y de la Superintendencia de Notariado y Registro en su Delegada de Tierras, ya que, a través de las oficinas de registro de instrumentos públicos, es que se realiza la inscripción de los folios de matrícula, los cuales se publican mediante las anotaciones las que pueden ser observadas en los certificados de tradición y libertad que la entidad expide, otra función que cumple es impartir directrices sobre la forma en la que se debe hacer el registro de los predios incorporados y cedidos, para ello se encarga de emitir instructivos que ayuden a dar cumplimiento con esta manifestación.

Durante el año 2022, de acuerdo a los datos obtenidos por la SNR en su Delegada de tierras y expresados en la tabla 4, en Antioquia se logró titular un aproximado de 2.541 predios, beneficiando así a cantidad de familias antioqueñas, brindando seguridad jurídica a los nuevos propietarios y otorgándoles nuevas posibilidades de acceso a créditos y otras asistencias técnicas las cuales ayudan a mejorar su calidad de vida, tal y como se puede observar en la tabla, en la cual se plasman distintos municipios del departamento de Antioquia que han sido influyentes en querer priorizar o dar enfoque en la legalización de los predios que están ocupando.

TABLA 4

Predios urbanos titulados por municipio año 2022

| | | | | | | | |
|---------------|------|-------------|----|-------------|----|---------------------------|---|
| Apartadó | 1574 | Frontino | 37 | Guadalupe | 17 | Carepa | 6 |
| Puerto Berrío | 226 | Amagá | 32 | Sopetrán | 17 | Chigorodó | 6 |
| El Bagre | 208 | Sabanalarga | 32 | Caramanta | 16 | Ituango | 3 |
| Cáceres | 122 | Maceo | 31 | Puerto Nare | 14 | Caucasia | 2 |
| Remedios | 58 | Ebéjico | 23 | Támesis | 11 | Cisneros | 2 |
| Tarazá | 40 | Gómez Plata | 22 | Amalfi | 10 | Nechí | 2 |
| Santuario | 39 | Abejorral | 17 | Heliconia | 8 | Sonsón | 2 |
| Vegachí | 38 | Guadalupe | 17 | Titiribí | 8 | San Pedro De Los Milagros | 2 |

Tabla 4. Predios urbanos titulados por municipio año 2022. **Fuente:** Elaboración propia, a partir de la información obtenida en los títulos reportados por la SNR en su Delegada de Tierras.

Uno de los municipios que más predios logró titular fue Apartadó con un aproximado de 1.574 títulos, este municipio ubicado en el Urabá antioqueño, ha demostrado que la formalización de tierras ha sido crucial para mejorar en su proyección futura y el desarrollo urbano. El proceso de cesión de títulos urbanos ha sido impulsado por la administración

municipal en colaboración con el Gobierno Nacional y diversas entidades locales, este esfuerzo ha permitido regularizar la tenencia de tierras en áreas urbanas.

A pesar de los avances significativos, el proceso de cesión de títulos urbanos en Apartadó enfrenta retos como la actualización catastral, la resolución de conflictos de linderos y la burocracia administrativa. No obstante, la administración municipal y los entes territoriales continúan trabajando para superar estos desafíos y avanzar en la formalización de más predios existentes en la informalidad.

Por otro lado, encontramos el municipio de Puerto Berrío quien también ha sido un gran ponente en la titulación de predios, este municipio ubicado en la región del Magdalena Medio, ha enfrentado un gran crecimiento urbano en las últimas décadas, ayudando a la valorización de propiedades e impactando de forma significativa a la comunidad.

Al analizar la información obtenida, se logra observar la cantidad de predios titulados por municipios, algunos tienen un aumento significativo que los otros, lo cual puede implicar que estos han tenido una tendencia positiva y un esfuerzo mayor que los otros, o en su defecto ya los municipios con menor titulación son porque a través de la historia han logrado regular dicha situación. Esta tendencia indica un esfuerzo sostenido y exitoso por parte de las autoridades administrativas, que están en pro del crecimiento en la cantidad de títulos lo cual se refleja con la implementación de políticas de formalización.

Adicional, para el año 2023 se lograron ceder y titular 1.433 predios los cuales se pueden apreciar en la tabla 5, de los datos obtenidos por la SNR en su Delegada de tierras, el municipio El Bagre logró ceder y titular 314 predios, quien, a pesar de ser un municipio de difícil acceso, le ha apostado a la titulación de sus predios, buscando realizar estudios y confrontar hallazgos para controvertir sus estadísticas.

Asimismo, el municipio de Chigorodó tituló 146 predios aproximados, este territorio al igual que muchos otros enfrenta desafíos logísticos que pueden retrasar el proceso de titulación, como la dificultad de acceso a ciertas áreas, sin embargo, ha logrado subsanar muchos de sus predios dejando como evidencia que es un proceso complejo y multifacético que busca regularizar la propiedad de la tierra, aspectos relevantes son la participación comunitaria y el apoyo institucional, los son elementos clave para el éxito de este proceso.

Un aspecto que contrasta notablemente lo antes mencionado son los municipios de Ituango y Titiribí, que tienen solo 2 y 8 predios titulados, respectivamente en ese periodo, lo que da pie para tener presentes algunos panoramas, que ya hemos abordado en el transcurso del texto, poco interés por parte de las administraciones, municipios complejos en temas de orden público, o con problemas legales en sus predios. Esta disparidad refleja posibles diferencias en la eficacia de los programas de titulación, la estabilidad política, la seguridad y la gestión administrativa en estos municipios.

TABLA 5

Predios urbanos titulados por municipio año 2023

| | | | | | |
|----------|-----|----------|----|----------------|----|
| El Bagre | 314 | Caucasia | 59 | Cañasgordas | 26 |
| Cáceres | 6 | Apartadó | 51 | Puerto Triunfo | 25 |

| | | | | | |
|------------------|-----|-------------|----|-----------|----|
| Chigorodó | 146 | Sopetrán | 48 | Carepa | 23 |
| Dabeiba | 141 | Yarumal | 35 | Itaguí | 23 |
| Puerto Berrio | 103 | Anzá | 32 | Amagá | 20 |
| Vigía Del Fuerte | 93 | Sabanalarga | 32 | Abejorral | 17 |
| Nechí | 85 | Andes | 28 | Guadalupe | 17 |
| Barbosa | 74 | Briceño | 27 | Titiribí | 8 |

Tabla 5. Predios urbanos titulados por municipio año 2023. **Fuente:** Elaboración propia, a partir de la información obtenida en los títulos reportados por la SNR en su Delegada de Tierras.

Es notable la desigualdad en la titulación de predios urbanos entre los diferentes municipios, destacando la necesidad de políticas que promuevan la equidad en el acceso a la propiedad urbana y el desarrollo económico en todos los municipios de la región. Por un lado, tenemos municipios como Apartadó, Puerto Berrío y El Bagre tienen un desempeño notable, mientras que otros enfrentan serias dificultades. Factores como la accesibilidad, la seguridad, la infraestructura catastral y la capacidad administrativa local son determinantes en el número de predios titulados. Municipios con mejores condiciones en estos aspectos tienden a tener más éxito en la titulación de predios.

Ahora bien, municipios que históricamente han sido afectados por el conflicto armado, muestran un número elevado de predios titulados, como El Bagre, del cual ya hemos hecho referencia, Chigorodó y Remedios. Esto podría ser un indicativo de un esfuerzo significativo del gobierno y las instituciones para normalizar la situación y promover la restitución y formalización de tierras en estas áreas. Sin embargo, la baja titulación en otros municipios puede reflejar una continua dificultad debido a problemas de seguridad y acceso que enfrenten cada región en particular.

Los datos también pueden estar reflejando el impacto de las políticas gubernamentales de restitución y formalización de tierras implementadas como parte de los acuerdos de paz. Estas políticas parecen estar teniendo un impacto positivo en algunos municipios, evidenciado por el número significativo de predios titulados, mejor acompañamiento de las entidades y mayor disposición.

La formalización de predios urbanos tiene implicaciones directas en la recaudación de impuestos municipales. Municipios con un mayor número de predios titulados, pueden experimentar un aumento en la base tributaria, lo cual fortalece las finanzas municipales y permite una mayor inversión en servicios públicos y desarrollo urbano. El notable contraste entre municipios sugiere la necesidad de políticas más focalizadas y recursos adicionales para las áreas más rezagadas. De igual manera, el impacto del conflicto armado y las políticas de restitución parecen desempeñar un papel crucial en la variabilidad de estos datos. La titulación de predios no solo mejora la seguridad jurídica para los propietarios, sino que también tiene el potencial de fortalecer la recaudación fiscal y promover el desarrollo económico y social en la región. Es esencial continuar evaluando y ajustando las estrategias de formalización de tierras para asegurar un progreso equitativo en todos los municipios.

Es patente que los municipios que históricamente han sido zonas de alta conflictividad enfrentan desafíos adicionales para la formalización de predios, en respuesta a estos desafíos, el gobierno colombiano ha implementado programas la formalización de tierras.

No obstante, la efectividad de estos programas puede variar según la región. Algunos municipios han logrado más éxito en la titulación de tierras que otros, dependiendo de factores como la presencia del Estado y la seguridad. Por otro lado, la baja titulación en municipios como Cáceres e Ituango, como se refleja en las tablas 4 y 5, puede evidenciar una continua dificultad. A pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la titulación en municipios con bajas cifras, es fundamental implementar políticas que aborden los problemas específicos de desplazamiento en estas áreas, fortaleciendo los programas.

Es esencial continuar y ampliar estos esfuerzos, especialmente en los municipios donde quizás el crecimiento pueda ser más lento, analizar la situación concreta de cada uno e identificar cuáles son los factores que conllevan a la no titulación. Se sugiere una revisión periódica de los procesos administrativos para garantizar eficiencia en el desarrollo y en la implementación de los programas de apoyo para los ocupantes de cada municipio.

Finalmente, ha quedado en evidencia que la implementación del catastro multipropósito y la eficiencia en la gestión catastral son cruciales para mejorar la titulación de predios y, en consecuencia, aumentar el recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU). Es vital que el gobierno continúe y amplíe estos esfuerzos, asegurando que todas las comunidades afectadas por el conflicto armado reciban el apoyo necesario para superar las barreras a la formalización de la tierra y asegurar sus derechos de propiedad y poder así contribuir a mayores titulaciones de predios existentes. Se ha manifestado en este segundo capítulo varias de las dificultades para poder acceder a los títulos, sin embargo, se busca que los entes territoriales quieran contribuir en nuevas opciones de acceso para seguir avanzando y que cada vez los predios que se puedan titular sean más. A continuación, nos atrevemos a describir algunas dimensiones importantes cuando se obtiene la titulación de los predios fiscales, además de mencionar el impacto que puede traer en la recaudación del impuesto predial unificado y los posibles beneficios para los municipios, en este aspecto en particular hemos tomado algunos municipios como referencia para señalar su importancia.

CAPÍTULO III

3. IMPACTO DEL IMPUESTO PREDIAL

3.1. Dimensión de los predios titulados en Antioquia.

Después de realizar una mención sobre las dificultades de acceso a la titulación, de la importancia del catastro y de los predios cedidos, queremos abordar por medio de este capítulo algunas dimensiones de los predios titulados en Antioquia, también aludir al impacto que tiene la recaudación del impuesto predial unificado por el hecho de titular y de algunos beneficios que se pueden obtener con esto.

La dimensión es un concepto que abarca muchos aspectos, y que no solo coexisten en una sociedad, sino que se encuentra interrelacionadas y se pueden afectar mutuamente. Existen dimensiones políticas, sociales, culturales, entre otras, que influyen y moldean diversas situaciones dentro de una sociedad y que contribuyen al desarrollo. En Antioquia la titulación de predios ha sido un proceso idóneo para la estructuración y el desarrollo socioeconómico, esto no solo se ha enfocado en la formalización legal de la propiedad, sino que también ha generado un impacto significativo en las dimensiones de cada una de las regiones.

A lo largo del tiempo, este procedimiento fue decantando una ampliación en la construcción de normas urbanísticas para darle tratamiento jurídico a la irregularidad urbana existente en muchos municipios, buscando así, combatir las formas ilegales o ilícitas de apropiación de los territorios que en muchas circunstancias van en contravía de los modelos económicos que se tienen planteados. Por ello resulta importante tener presentes estas dimensiones, lo cual permite incorporar un entramado para mejorar el desarrollo de los territorios.

Para contribuir a estas dimensiones es oportuno incorporar las normas en debida forma para poder sanear los predios que han sido ocupados por asentamientos ilegales humanos, y procurar el crecimiento y la evolución de los municipios generando un mayor estudio y abordaje de los desafíos que se enfrenten en cada territorio. Se busca garantizar oportunidades de acceso a la vivienda digna, generar cultura en la actualización de la información y sobre cómo se obtienen los títulos de propiedad de los predios fiscales titulables, generar acceso a los suelos con estrategias para que primen los derechos de las comunidades.

Esto se puede obtener con ayuda de las dimensiones existentes, por un lado, la titulación de los predios se puede relacionar estrechamente con la administración pública, en vista que ha buscado marcos legales claros y oportunos, garantizando efectividad y cumplimiento en el derecho a la propiedad.

Socialmente la titulación de predios impacta en las dinámicas de la sociedad y en las relaciones, fortalece la cohesión de las comunidades proporcionando mejor acceso a los beneficios en los servicios, más facilidad en la explicación sobre los temas de acceso a la tierra y la búsqueda de solución en los conflictos que se puedan derivar de la distribución de las propiedades.

En la dimensión económica, impacta fuertemente la titulación de los predios, implicando desarrollo en la prosperidad individual y comunitaria, facilita el acceso a créditos, mejoramientos en las viviendas, contribución tributaria equitativa y valoración de la propiedad. Por otro lado, este proceso en Antioquia ha influido en la cultura, identificando identidades tradicionales, ampliando conocimientos sobre los temas jurídicos y legales, acrecentando el

panorama sobre el beneficio de realizar las compraventas conforme a la ley, se divulga la información de tal manera que puede ser más asequible para las comunidades, identificando las necesidades comunes y que estén en pro del respeto y de la solución. Se transmiten conocimientos sobre la titulación de los predios, posibles tramitaciones, y otras alternativas respecto de las prácticas costumbristas, buscando un equilibrio con el desarrollo.

La titulación de predios es un conglomerado de estrategias integrales para abordar los desafíos emergentes, es un contexto multidimensional, dinámico que busca oportunidades, ofreciendo estudios, análisis y sobre todo demostrar la importancia de la titulación.

La importancia de los predios cedidos radica en su potencial para transformar comunidades y regiones, mejorando la infraestructura, promoviendo el desarrollo económico y social, y protegiendo el medio ambiente. La dimensión de los predios cedidos en Antioquia puede variar dependiendo del propósito y del acuerdo específico en cada caso, en este sentido nos enfocamos solo en aquellos predios con destino habitacional.

Queda manifiesto, que un aspecto crucial en los procesos de legalización de predios es también la comprensión de las dinámicas sociales que se desarrollan dentro del territorio. Es de esa forma que se pueden evitar errores en el diseño y garantizar una planificación e implementación adecuada de la iniciativa de la titulación. En otras palabras, es esencial entender la influencia que tienen en los beneficiarios la cultura y las prácticas de interacción con las instituciones del Estado, por eso, hay que incentivar y motivar con intensidad a la población, para promover en la divulgación de la información, para que cada vez, sea más los entes que se acogen a estas modalidades, lo que implica un gran crecimiento y evolución en los municipios. El programa de legalización de predios se convierte entonces en un escenario de incentivos para los actores beneficiarios, buscando obtener mayor aprovechamiento.

Tiene como objetivo estos programas de titulación, o de cesión alcanzar a las familias más vulnerables del país, quienes durante años han ocupado predios fiscales sin acceso a un título de propiedad, procurando la participación de todos los entes territoriales, en cumplimiento del derecho constitucional a una vivienda digna, consagrado en el Artículo 51 de la carta magna.

Esta propuesta de titulación de asentamientos humanos incompletos en predios fiscales ocupados con vivienda, es la tercerización bajo la responsabilidad de las entidades territoriales de orden Municipal y Distrital como se ha manifestado en varios apartes de esta investigación son las encargadas de desarrollar y ejecutar los instrumentos necesarios como lo son los técnicos, jurídicos y sociales del programa, llevándolos a cabo con el apoyo de capacitaciones, acompañamientos y asesorías de los entes superiores para lograr el objetivo. De este modo, los ocupantes que cumplan con los requisitos legales podrán acceder a la propiedad del predio tal y como se ha sugerido demostrar esa ocupación en el capítulo 2, obteniendo beneficios adicionales, como la posibilidad de obtener créditos o mejorar sus viviendas a través de los subsidios establecidos por el Gobierno Nacional.

Una vez cedidos los bienes fiscales, tal y como se mencionó en el capítulo anterior, nos encontramos en una fase crucial para cada municipio el cual consiste en la contribución a los impuestos. A través de esta contribución se logra obtener un recaudo esencial para garantizar el gasto público y la sostenibilidad de cada municipio. Por esta razón, es fundamental identificar la importancia y fortalecer el recaudo y el financiamiento territorial.

El fortalecimiento del financiamiento territorial se crea e implementa con el catastro multipropósito, sobre el cual ya nos hemos referido previamente. Este instrumento pretende fortalecer el recaudo local mediante la actualización de la información del derecho de propiedad sobre el inmueble, permitiendo así al fisco territorial aumentar el recaudo de impuestos.

“El catastro multipropósito busca proporcionar una base de información actualizada que facilite la identificación de la tenencia de tierras” (Vallejo, G., 2022). Esto no solo optimiza la recaudación de impuestos, sino que también promueve una gestión más eficiente y equitativa de los recursos territoriales al contar con datos precisos y actualizados, los municipios pueden planificar y ejecutar políticas públicas más efectivas, beneficiando a la comunidad en general.

3.2.Recorrido histórico del Impuesto Predial Unificado (IPU).

Históricamente, el origen del impuesto predial en Colombia se remonta al artículo 4 de la Ley 48 de 1887 (Senado de la República, 1887), el cual permitió a los Departamentos la capacidad de gravar los bienes inmuebles que estuvieran ubicados en su jurisdicción sin tener en cuenta si fuera persona natural o jurídica la que ejerciera su propiedad o posesión. En 1888, el legislador, mediante los artículos 129-132 de la Ley 149 (Senado de la República, 1888) de ese año, otorgó atribuciones a las Asambleas Departamentales en materia reglamentaria del impuesto sobre los inmuebles.

Dos décadas más tarde, la Ley 20 de 1908 (Senado de la República, 1908), establece que el impuesto sobre la propiedad raíz formaría parte de las rentas municipales y se cobraría conforme a la regulación establecida por el departamento. En el mismo año, el Decreto 1226 de 1908 (Senado de la República, 1908) el cual generó inseguridad jurídica debido a la ambigüedad en la interpretación con respecto a aquellos bienes que pertenecían a la Nación; el legislador, en el Decreto 1227 (Senado de la República, 1908) del mismo año, debido a la ambigüedad promovida por el Decreto 1226 de 1908, excluyó taxativamente del pago del impuesto predial a las propiedades de carácter público, independientemente de la entidad que las administre.

Posteriormente, la Ley 4 de 1913 (Senado de la República, 1913), deroga la Ley 149 de 1888 (Senado de la República, 1888) y otorga de nuevo facultades a las Asambleas Departamentales con el fin de que estos sean quienes reglamenten el impuesto sobre la propiedad raíz. Junto a esta ley, la Ley 34 de 1920 (Senado de la República, 1920) permite que para el cobro del impuesto se utilizarían como base los catastros según la reglamentación departamental. En 1948, mediante el Decreto Legislativo 2473 (Senado de la República, 1948), se estableció un nuevo impuesto sobre toda propiedad raíz del dos por mil, que años más tarde pasaría a ser un impuesto de carácter municipal por medio del Decreto 2185 de 1951 (Senado de la República, 1951).

En 1963, la Ley 29 (Senado de la República, 1963) definió la naturaleza real del impuesto predial y estableció a los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles como sujetos pasivos del mismo dado que el recaudo era deficiente y la deuda pública aumentaba, la Ley 55 de 1985 (Senado de la República, 1985), facultado a los municipios gravar con el impuesto predial los bienes inmuebles de propiedad de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía mixta del orden nacional que a la fecha de expedición de dicha Ley, contaran con personería jurídica.

Por otro lado, la Ley 75 de 1986 (Senado de la República, 1986) estableció el avalúo catastral como base para la determinación del impuesto predial y sobretasas de la propiedad raíz. Finalmente, antes de que entrara a regir la Constitución de 1991 (República de Colombia), la Ley 44 de 1990 (Senado de la República, 1990) creó el Impuesto Predial Unificado (IPU), simplificando y organizando los diferentes impuestos que hasta la fecha existían, teniendo como elemento esencial el hecho generador de la propiedad inmueble.

Con la entrada en función de la Constitución Política de 1991, los artículos 294 y 317 facultan exclusivamente a los municipios para gravar la propiedad raíz, disposición que ha generado controversia debido a la prohibición explícita al legislador de otorgar exenciones. Sin embargo, la Constitución de 1991 (República de Colombia) deja claro que Colombia se encuentra organizada en forma de República unitaria y establece al Congreso como el máximo órgano competente para regular los elementos del tributo.

Posteriormente, la Ley 1430 de 2010 (Senado de la República, 2010) clarificó quiénes son los sujetos pasivos del impuesto predial, especificando que los propietarios y poseedores de bienes inmuebles son los responsables de este impuesto. Además, la Ley 1607 de 2012 (Senado de la República, 2012), el cual excluye del pago del impuesto predial a los bienes de uso público, siempre que no se realicen actividades con ánimo de lucro sobre ellos por parte de los particulares.

Esta legislación refleja un esfuerzo continuo por balancear la autonomía municipal con la necesidad de un marco regulador coherente a nivel nacional. La clarificación de los sujetos pasivos y las exenciones busca asegurar que el sistema tributario sea justo y eficiente, al tiempo que se promueve el desarrollo local y se asegura la sostenibilidad financiera de los municipios.

3.3. Impacto del Impuesto Predial Unificado (IPU).

El impuesto predial unificado (IPU) es una contribución que se aplica a la propiedad inmobiliaria en Colombia y tiene una gran importancia en varios aspectos. Un aspecto principal, es la financiación de gobiernos locales, este es una de las fuentes de ingreso para los municipios y es esencial para financiar el desarrollo de las administraciones, incluyendo servicios públicos y programas de mejoramiento. Otro aspecto a tener presente es que por medio de los recaudos obtenidos del IPU se pueden mejorar y construir infraestructura, se pueden realizar mantenimiento de vías, de espacios públicos y parques, entre otros.

El IPU promueve a su paso buscar equidad fiscal al asegurar que los propietarios de los bienes inmuebles contribuyan al financiamiento de los servicios que reciben, ayudando a distribuir la carga fiscal. Adicionalmente, incentiva a los propietarios a utilizar sus predios de una manera que puedan generar ingresos para cubrir el impuesto, es importante para el control y la gestión del territorio, buscando a las entidades mantenerse en actualización. Por otro lado, es importante establecer que el impuesto es esa contribución de pago que le realizamos al Estado, con el fin de obtener unos beneficios, de igual forma, se acompaña de unos elementos que tienen gran influencia y relevancia.

Así las cosas, para efectos de entender la importancia del IPU, es necesario realizar un análisis de cada uno de los elementos del tributo, tales como el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa, es fundamental porque tanto la legislación como la jurisprudencia reconocen la necesidad de abordar el tributo desde sus componentes integrantes. Estos elementos deben ser fijados por la ley y por expreso mandato del Congreso, en cumplimiento con lo dispuesto en la Constitución Política.

3.3.1. Sujeto Activo

En Colombia, el sujeto activo del IPU será el municipio donde se encuentre ubicado el bien inmueble gravado dado que el IPU es un impuesto de carácter municipal, la entidad territorial correspondiente es competente para la administración, liquidación, control,

fiscalización, discusión, devolución, cobro y recaudo de este, conforme lo establece la normativa vigente. (Consejo de Estado, 2018, p. 11).

3.3.2. Sujeto Pasivo

En consecuencia, la realización de los presupuestos que dan origen a la obligación sustancial del tributo, el sujeto pasivo del IPU, de conformidad con el Consejo de Estado, está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario, ocupante o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto (Consejo de Estado, 2016).

3.3.3. Hecho generador

Por tratarse de un gravamen real, recae directamente sobre el valor del inmueble sin tener en cuenta la calidad de quien realiza el pago, sea persona jurídica o natural, sucesión ilíquida, que eventualmente podrá ser propietario, usufructuario, poseedor o tenedor, inclusive para efectos de cobro coactivo, se perseguirá el predio o el bien inmueble independientemente de las deudas que este posea, sea quien fuere su propietario o poseedor y a cualquier título que lo haya adquirido de conformidad con el artículo 14 de la Ley 44 de 1990 (Senado de la República, 1990). Dicho esto, la obligación del IPU surge del sujeto pasivo por el hecho de obligarse a trasladarle a la Entidad Territorial la suma de dinero por dicho bien inmueble sobre quien recae el hecho generado (Consejo de Estado, 2014, p. 5).

3.3.4. La base gravable

La gravable del impuesto predial, en términos del artículo 3 ibídem, consiste en el avalúo catastral del predio y cuando se establezca la declaración anual de dicho impuesto, se llevará a cabo por el método de auto avalúo que deberá ser realizado por el propietario o poseedor del inmueble el cual no podrá ser inferior al último avalúo efectuado por las autoridades catastrales, adoptando y aplicando los lineamientos técnicos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (Artículo 317 de la Constitución Política de 1991).

3.3.5. La Tarifa

Dentro de los elementos esenciales del tributo, encontramos la tarifa que de acuerdo con el artículo 4 ibídem y al principio de autonomía territorial, y teniendo a su vez como referencia el artículo 287 constitucional (República de Colombia, 1991), se establece que otorga facultades a los concejos municipales quienes establecen los elementos esenciales del tributo conforme a los lineamientos y límites dispuestos en la Ley, particularmente en la tarifa del mismo. Además, lo faculta como administrador de dicho impuesto con el fin de dar cumplimiento a sus funciones y fortalecer el desarrollo económico y social de la población. Asimismo, constituye una renta de especial importancia para los territorios y fuente importante de ingresos propios en procura de sostener el gasto público, financiar obras y mejorar el servicio a sus ciudadanos (Vallejo, G., 2022).

La Constitución ha facultado a los municipios, en los casos donde la ley solo menciona el hecho generador y los sujetos, para que determinen los demás elementos de la obligación tributaria. Esta facultad puede generar una gran variedad de tarifas y bases gravables, como sucede en el Impuesto Predial Unificado, esta diversidad puede responder a las diferentes necesidades y contextos económicos de cada entidad territorial, permitiendo una mayor adaptabilidad y eficiencia en la recaudación de impuestos.

El análisis detallado de estos elementos permite a las autoridades fiscales diseñar sistemas tributarios más equitativos y eficaces, asegurando que la carga fiscal esté distribuida de manera justa y que los ingresos generados sean suficientes para cubrir las necesidades de gasto público municipal, invita a una comprensión clara de estos componentes ayuda a prevenir conflictos y ambigüedades legales, facilitando una administración tributaria más transparente y responsable.

Por lo tanto, es crucial que los municipios, al ejercer su facultad para determinar elementos como la base gravable y las tarifas, lo hagan con un enfoque en la equidad y la sostenibilidad fiscal, apoyándose en principios constitucionales y legales que guían el sistema tributario colombiano.

En este sentido, el Impuesto Predial Unificado es un impuesto de orden territorial que recae sobre los bienes inmuebles, de conformidad con la Sentencia 22098 del 28 de noviembre de 2018 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2018), con ponencia del magistrado Milton Chaves García.

Este impuesto es fundamental para las finanzas municipales, ya que constituye una de las principales fuentes de ingresos corrientes para los entes territoriales, permitiendo financiar servicios públicos y proyectos de infraestructura local. Particularmente en Antioquia, los ingresos provenientes de este impuesto representan entre el 20% y el 40% del total de los ingresos de origen tributario de acuerdo con la información expresada en la siguiente figura 3, cuyos datos fueron obtenidos del Marco Fiscal de Mediano Plazo para Entidades Territoriales 2023 (MHCP, 2023).

Inicialmente, esto implica que la estabilidad financiera de los municipios está fuertemente vinculada a la eficiencia en la recaudación del impuesto predial, dado que una porción significativa de sus ingresos tributarios proviene de este impuesto específico. Sin embargo, en aquellos municipios que dependen en gran medida del impuesto predial, puede que no se generen ingresos comparables entre los ingresos de origen tributario, esta dependencia de recursos podría en caso de una disminución en la recaudación, impactar gravemente la capacidad del municipio para financiar servicios y proyectos esenciales.

Desde otro punto de vista, un porcentaje considerable del total de los ingresos provenientes del Impuesto Predial Unificado implica la implementación y ejecución del catastro multipropósito para el desarrollo y sostenibilidad financiera de los municipios. Este sistema permite actualizar los precios, valores y características de las propiedades, es decir, una base sólida de información moderna y multifuncional que permite un recaudo transparente y eficiente.

Como es evidente en la Figura 3, municipios como Caramanta, Sopetrán y Támesis confirman la importancia de este impuesto como fuente principal para el funcionamiento y financiamiento de sus operaciones y servicios. Un porcentaje tan alto de dependencia a un ingreso tributario requiere que la entidad territorial realice toda una planeación integral del recaudo tributario, así como la implementación y actualización del catastro multipropósito, con el fin de mejorar la eficiencia administrativa.

La participación en los ingresos tributarios varía significativamente entre los municipios, reflejando diferencias en tamaño, actividad económica y eficiencia fiscal, así las cosas, estos datos son esenciales para entender las dinámicas financieras locales y formular políticas que impulsen el desarrollo equitativo y sostenible en cada municipio.

Figura 3
Participación del IPU respecto de los ingresos tributarios

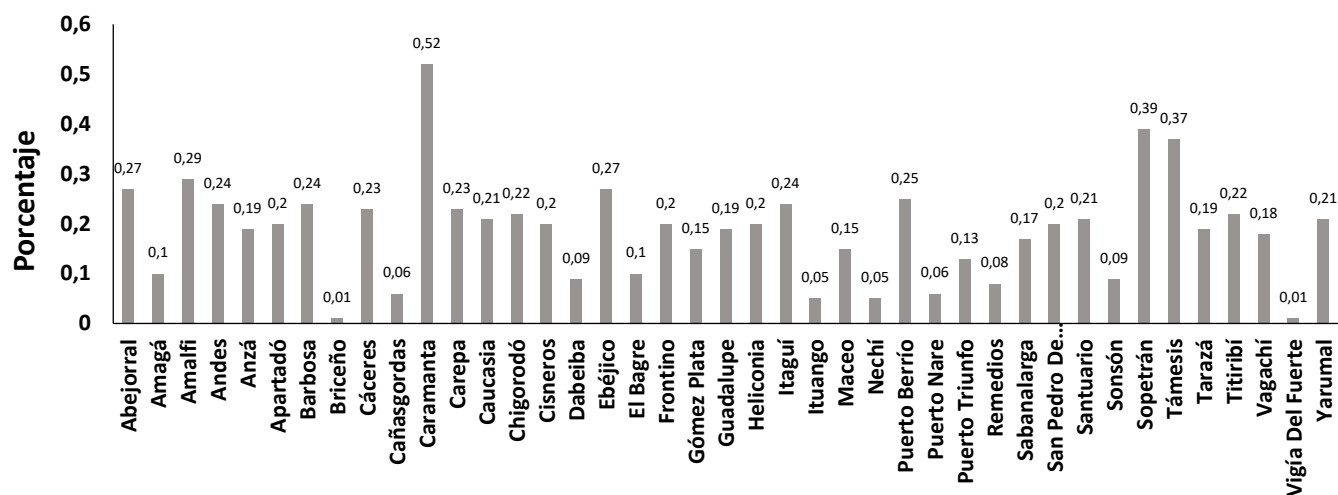


Figura 3. Participación del IPU respecto de los ingresos tributarios. **Fuente:** Plan financiero del marco fiscal de mediano plazo 2023. Impuesto Predial Unificado (IPU) 2023.

Contrario sensu, un porcentaje de representación del Impuesto Predial Unificado (IPU) respecto a los ingresos tributarios por debajo del 20% puede inferir deficiencias en el cumplimiento del artículo 5 de la Ley 14 de 1983 (Senado de la República, 1983), que establece que la actualización catastral debe llevarse a cabo cada 5 años a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro. No obstante, se debe tener presente que, con la implementación del catastro multipropósito, esta actualización varía con la metodología de barrido predial, la cual consiste en la realización de visitas a los predios ubicados en las zonas focalizadas para levantar información física, jurídica y social.

La explicación a la lentitud en el desarrollo del catastro multipropósito obedece al índice de complejidad municipal, observado en la Figura 2, que hace alusión al croquis de Antioquia, este índice incluye factores como accesibilidad, condiciones topográficas, climáticas y de seguridad, los cuales dificultan la planificación y ejecución efectiva del levantamiento catastral en ciertos territorios. Estas dificultades impactan negativamente la capacidad de dichos municipios para incrementar la formalización de predios y, consecuentemente, el recaudo del IPU, reflejándose en una baja proporción de este impuesto dentro de los ingresos tributarios totales.

3.4. Comportamiento del recaudo del IPU 2021 -2022 – 2023

El comportamiento del recaudo del IPU, está relacionado con muchos factores que acompañan su desempeño, uno de esos factores está encaminado al desarrollo económico donde municipios con economías diversificadas o robustas pueden tener una mayor capacidad de recaudo de impuestos. También es importante evaluar la eficiencia administrativa el cual consiste en la adopción de sistemas modernos y en la capacitación de personal idónea para obtener un mejor desempeño en la gestión del recaudo

Adicional a ello, es conveniente generar una cultura tributaria, ya que los ciudadanos en algunos municipios aplican lo llamado evasión fiscal, esto es un problema significativo, es coherente generar esa conciencia para el cumplimiento y el pago del tributo correspondiente, pues nos encamina a ser una sociedad más íntegra y con disposición de crecer y mejorar.

El comportamiento en el recaudo del IPU también está muy ligado a esos incentivos que otorgan las administraciones para realizar los pagos de forma puntual, algunas implementan descuentos o financiación en las cuotas, lo que implica que muchos ciudadanos busquen estar al día con dicha responsabilidad. Sin embargo, resulta importante sancionar el incumplimiento de dicho pago, por medio de los intereses moratorios buscando así generar mayor responsabilidad y cumplimiento con las obligaciones correspondientes a los tributos.

Existen algunos desafíos que enfrentan las administraciones municipales, uno de ellos es la evasión fiscal, lo cual limita o impide el potencial de recaudo, la falta de actualización en los registros catastrales ocasiona también menores ingresos, así como la baja capacidad administrativa que puedan tener algunos entes territoriales, se pueden ver inmersos en dificultades para poder implementar sistemas de recaudación que resulten eficientes.

De igual manera, existen estrategias que se pueden implementar para obtener mejor recaudo, pueden funcionar las campañas educativas de concienciación sobre el cumplimiento tributario de una forma voluntaria y respetuosa, así mismo implementar tecnologías de innovación para obtener los datos actualizados y fortalecer los procesos administrativos con capacitación de su personal.

El comportamiento del recaudo del IPU en Antioquia es una combinación de factores económicos, culturales y sobre todo administrativos, para mejorar este recaudo se requiere de un enfoque estructurado y coherente, fortaleciendo la gestión de la cultura tributaria.

De acuerdo con el Balance Final de Gestión Fiscal y Financiera entre los años 2021, 2022 y 2023, durante la vigencia del año 2023, en el Departamento de Antioquia se obtuvo un cumplimiento del impuesto predial del 73%, con un recaudo equivalente a 1.8 billones de pesos (Alcaldía de Medellín, 2023). Esta cifra refleja la proporción de propietarios y poseedores que cumplieron con el pago de este impuesto, algunos de ellos aplicando el beneficio estipulado en el artículo 91 de la Ley 2277 de 2022 (Senado de la República, 2022) respecto a las obligaciones tributarias distritales.

Sin embargo, persiste el reto que todos los municipios de Antioquia actualicen su catastro. Esta actualización catastral no solo incrementa los recursos de libre inversión provenientes del Impuesto Predial Unificado, sino que también reduciría la dependencia de los aportes de la nación y del departamento. Un catastro actualizado permite una mejor valoración de los predios, lo que resulta en una recaudación más justa y eficiente, además de mejorar la planificación y la gestión territorial.

Los datos estadísticos sobre la evolución de los ingresos por concepto del Impuesto Predial Unificado (IPU) se obtienen de los Balances de Resultados y los Estados Financieros, que, de conformidad con el principio de publicidad y transparencia, se encuentran disponibles en las páginas web de las entidades territoriales entre los años 2021 al 2023, conforme se adopta el Catastro Multipropósito, se incrementa la formalización de los predios y, como efecto directo, aumenta el recaudo del IPU.

Este efecto se observa claramente en la Figura 4, donde los municipios con mayores ingresos provenientes de dicho impuesto, tales como Apartadó, Puerto Berrío, Barbosa, Carepa, Caucasia, Sopetrán, San Pedro De Los Milagros y Yarumal, muestran una tendencia progresista a través de los años 2021, 2022 y 2023. Esta tendencia refleja la efectividad del Catastro Multipropósito en la mejora de la eficiencia recaudatoria y en la capacidad de los municipios para generar ingresos propios, reduciendo así su dependencia de los aportes nacionales y departamentales (MHCP, 2023).

Figura 4.

Ingresos por IPU por municipio años 2021, 2022 y 2023

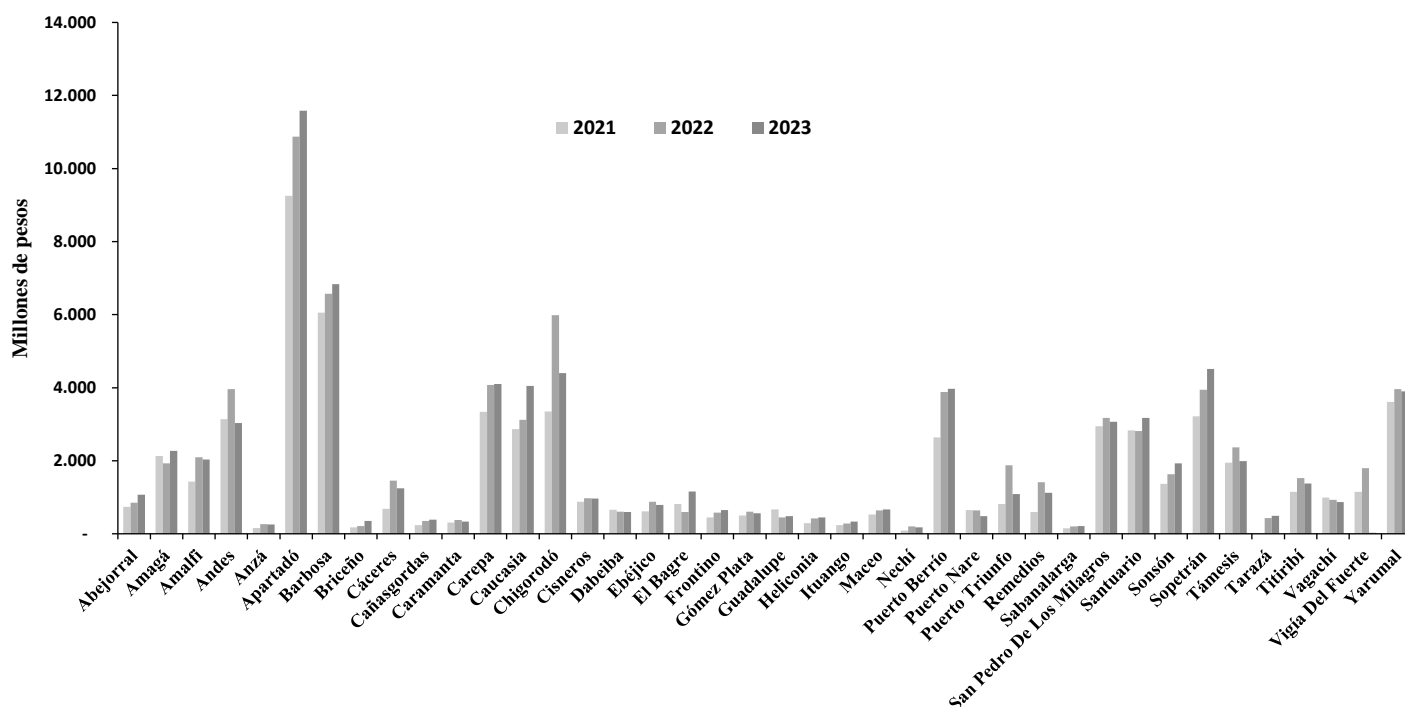


Figura 4. Ingresos por IPU por municipio años 2021 al 2023. **Fuente:** Plan financiero del marco fiscal de mediano plazo 2021, 2022 y 2023. Impuesto Predial Unificado (IPU) 2023.

Empero, este comportamiento no se replica en municipios como Dabeiba, Cáceres, Tarazá, Ituango, Briceño, Anzá, Maceo, Nechí, Heliconia, Guadalupe y Cañasgordas; estas entidades territoriales se caracterizan, entre otros aspectos, por el difícil acceso para efectos de actualización catastral, como se ilustra en la figura 2 y en las tablas 1 y 2.

De acuerdo con los Estados Financieros reportados entre los años aludidos anteriormente, como se observa en la figura 4, presentan ingresos por debajo de los mil millones de pesos, aunque esta cifra no es despreciable, podría ser mayor si mejoraran sus condiciones topográficas, climáticas, de acceso, de seguridad y sobre todo de personal altamente capacitado para realizar dicha gestión.

Los municipios con bajos ingresos por IPU en los años mencionados, considerando la influencia del conflicto armado el cual afecta en su capacidad de recaudación como se ve

reflejado en el municipio de Cáceres, el cual ha sido históricamente afectado por la presencia de grupos armados ilegales que han generado desplazamientos forzados y limitaciones en la administración municipal, en consecuencia ocasiona inseguridad y falta de infraestructura adecuada dificultando la actualización del catastro y la recaudación efectiva del IPU.

Aunque menos afectado directamente por el conflicto armado en comparación con otros municipios, Titiribí ha enfrentado desafíos relacionados con la administración pública y la infraestructura, la baja densidad de población y la limitada actividad económica también contribuyen a los bajos ingresos por el IPU.

Por otro lado, Cañasgordas ha sido una zona de tránsito para grupos armados al margen de la ley, lo que ha generado inestabilidad y dificultades en la gestión administrativa donde la falta de seguridad afecta la inversión y el desarrollo económico, limitando la base gravable para el IPU.

Otro municipio cuyo recaudo del IPU ha sido deficiente es Puerto Triunfo que ha experimentado violencia y presencia de grupos armados que afectan la seguridad y el desarrollo económico, la desconfianza en las instituciones locales y la fuga de población agravan la situación fiscal del municipio.

Finalmente, Abejorral que ha enfrentado problemas de desplazamiento y desinversión debido a la violencia y el control de territorios por parte de estos grupos ilegales reduciendo la base de contribuyentes y dificultando la actualización catastral, ocasionado un retraso en la evolución de dicho territorio.

El conflicto armado en Colombia ha tenido un impacto directo y significativo en la capacidad de los municipios para generar ingresos a través del Impuesto Predial Unificado, los municipios analizados muestran consistentemente bajos ingresos por IPU en los años 2021, 2022 y 2023.

Es crucial que las políticas públicas aborden estos desafíos mediante la implementación de estrategias de seguridad, fortalecimiento institucional y desarrollo económico para mejorar la capacidad de recaudación de los municipios afectados por el conflicto armado en Colombia.

Pese a esta situación, tenemos como referencia el municipio de El Bagre, Apartadó y Puerto Berrío que en los años 2022 y 2023 ha titulado un aproximado de 522, 1.625 y 329 predios urbanos respectivamente, de conformidad con los datos obtenidos de la base de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro expresados en la tabla 1 y 2, demostrando la confianza de sus habitantes en la institución y en los procesos de implementación del catastro multipropósito y en la formalización de predios. Estos resultados reflejan un avance significativo en la gestión catastral, contribuyendo a una mayor eficiencia en el recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU) y al fortalecimiento de la infraestructura urbana.

Así se detalla a continuación en la figura 5 donde municipios como Apartadó, El Bagre y Puerto Berrío, durante los años 2020, 2021 y 2022 muestran un aumento del recaudo conforme se implementa y se contribuye en la titulación de predios urbanos, contribuyendo así a una mejor estructura municipal, crecimiento administrativo, obtención de beneficios, disminución de la brecha tributaria, implementación en desarrollo del catastro multipropósito, mejorando así las cifras de predios por identificar, y que con el paso del tiempo se puedan incluir en los resultados que implican evolución, sostenimiento y gestión administrativa en los municipios.

En los mencionados municipios, se refleja cómo la gestión eficiente del IPU puede impactar significativamente en los ingresos municipales, permitiendo un mayor margen para inversiones y desarrollo local, los desafíos en municipios con menor recaudación, como El

Bagre, resaltan la necesidad de mejorar las condiciones logísticas y de seguridad para optimizar la actualización catastral y, en consecuencia, el recaudo tributario.

Figura 5.

Ingresos municipios de Apartadó, El Bagre y Puerto Berrío

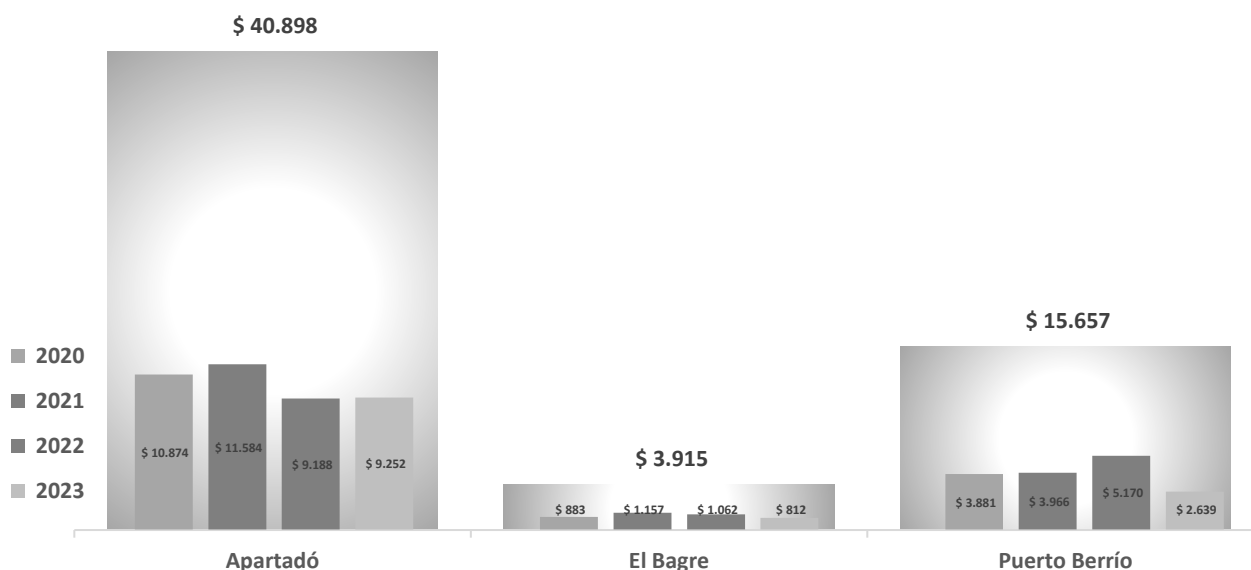


Figura 5. Ingresos Municipios Apartadó, el Bagre y Puerto Berrío. **Fuente:** Plan financiero del marco fiscal de mediano plazo 2021, 2022 y 2023. Impuesto Predial Unificado (IPU) 2023.

Apartadó presenta una tendencia al alza en los primeros tres años, alcanzando su máximo en 2021, seguido de una caída en 2022, a pesar de esta disminución, el total de recaudado en el período es el más alto entre los tres municipios analizados. El Bagre muestra un crecimiento constante en el recaudo del IPU hasta 2021, con una ligera disminución en 2022, aunque es el municipio con el menor total de recaudado, mantiene una tendencia positiva en la mayoría de los años.

Finalmente, el municipio de Puerto Berrío presenta un crecimiento sostenido en el recaudo del IPU durante todo el período, con un incremento considerable en 2022, este crecimiento continuo indica una mejora en la eficiencia de la recaudación. Ahora bien, Apartadó y El Bagre muestran una disminución en 2022 después de años de crecimiento, lo cual podría deberse a varios factores como cambios en la base catastral, evasión fiscal, la situación económica local o la eficiencia en la recaudación. Por otro lado, el notable incremento en Puerto Berrío sugiere mejoras en la gestión tributaria y en la actualización catastral, reflejando una iniciativa en las campañas administrativas que incentivan a la población a contribuir, buscando generar cultura tributaria que involucre la capacidad de los habitantes para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Estos resultados reflejan un avance significativo en la gestión catastral, contribuyendo a una mayor eficiencia en el recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU) y potenciando la infraestructura urbana como se detalla en la figura 5, municipios como Apartadó, El Bagre y

Puerto Berrío han experimentado un notable aumento en el recaudo durante los años 2020, 2021, 2022 y 2023. Este incremento se alinea con la implementación del catastro multipropósito, que ha mejorado la precisión y actualización de los registros catastrales, facilitando una recaudación más efectiva y equitativa. Los avances en estos municipios demuestran el impacto positivo de las políticas de modernización catastral en la optimización de los recursos municipales y en el impulso del desarrollo local.

Se pretende que estos municipios sean un ejemplo para aquellos entes territoriales, que han sido permeados por la violencia, por el despojo y el conflicto, para que no desistan de querer mejorar y contribuir en el crecimiento de sus municipios, que identifiquen la importancia de invertir en el personal idóneo, que contribuye a la actualización de estos datos, que se incentiven en mejorar su infraestructura y acceso de vías, que motiven esa cultura tributaria en la población, analizándola de una forma que visualicen las ventajas que se obtienen de esta contribución. Asimismo, es fundamental querer invertir en nuevas tecnologías que apoyen la actualización de datos catastrales, que se identifique la población existente y que se contribuya en ese aspecto social, el cual es tan importante a la hora de implementar programas de mejoramiento en cada uno de los territorios.

Los municipios de Antioquia deben tener presente en sus planes de desarrollo, que es fundamental acompañarlos de los factores administrativos, culturales, económicos, sociales y políticos, para establecer e identificar cuáles son las necesidades de cada población, para mejorar en sus falencias y que ninguna de las actuaciones que se pretendan realizar en pro del beneficio de las comunidades resulten fallidas por los distintos vacíos existentes en la aplicación de las dimensiones que acompañan el crecimiento y la evolución de cada uno de los municipios.

En conclusión, en este capítulo abordamos las dimensiones de los predios titulados en Antioquia, realizando un breve análisis sobre cómo influyen y van moldeando diversas situaciones en una sociedad y que de una u otra forma van contribuyendo al desarrollo, buscando combatir las formas ilegales de las tierras, para que las dimensiones se puedan llevar a buen término es conveniente estar de la mano de las normas, describiendo la prevalencia que tiene la dimensión social, económica, política y demás. Por otro lado, por medio de las figuras se ilustró sobre el impacto del IPU, buscando esa equidad y redistribución de la mano de la actualización catastral, es una manera de buscar incentivar a la formalización para regular sus predios, también se evidenció como se puede contribuir significativamente con los ingresos de los municipios permitiendo una mejor financiación si se quiere, aludimos al comportamiento del recaudo del Impuesto Predial en algunos municipios de Antioquia, tomando algunos lugares como referencia para dicha apreciación, en definitiva el IPU es crucial para motivar el desarrollo de los municipios, buscando equidad tributaria y mejor distribución, quedando como reflejo la importancia de la titulación y del recaudo para un mejor avance.

Conclusiones

La titulación de predios urbanos en Antioquia es un componente crucial para el desarrollo integral de la región, ya que esta proporciona seguridad jurídica, fomenta el desarrollo económico, mejora la infraestructura urbana, y promueve la inclusión social y el ordenamiento territorial; además, fortalece las instituciones y promueve la transparencia, todo lo cual contribuye a construir municipios más resilientes.

La legalización de predios urbanos en Colombia, particularmente en el departamento de Antioquia, representa un desafío significativo tanto para los entes territoriales como para los ciudadanos, la informalidad en la tenencia de tierras ha generado problemas económicos, fiscales y de estabilidad social y con la contribución de los municipios en la iniciativa de formalizar, da pie a buscar el bien común, a la obtención de recaudos los cuales son invertidos en el sostenimiento de los municipios.

Los beneficios de la formalización de predios son numerosos, proporciona seguridad jurídica, mejora las condiciones económicas y sociales de los propietarios, contribuye al ordenamiento territorial y la estabilidad fiscal. Sin embargo, para lograr una mayor cobertura y éxito en la formalización, es crucial abordar las barreras de desconfianza y la politización del proceso. Además, se requiere una mayor difusión de información y educación sobre los beneficios y procedimientos de la legalización de predios urbanos existentes.

Adicional a ello, se logra evidenciar que el recaudo de los impuestos es crucial para garantizar en la inversión de proyectos futuros que promuevan el desarrollo integral de Antioquia. La formalización de predios no solo incrementa los ingresos fiscales del municipio y del departamento, sino que también establece una base más sólida para la planificación, permitiendo la implementación de infraestructuras adecuadas, servicios públicos eficientes y programas sociales que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

Este proceso no solo fomenta la equidad y la justicia social al integrar a más ciudadanos en el sistema tributario, sino que también fortalece la estructura de la población, la confianza de sus habitantes en la administración, al reducir la informalidad y los conflictos legales relacionados con la propiedad. Asimismo, facilita el acceso a créditos y otros servicios financieros que pueden catalizar el emprendimiento y la inversión privada, impulsando así el crecimiento económico local y regional.

En definitiva, la formalización de predios en Antioquia no solo representa una oportunidad para mejorar la gestión pública y fortalecer las instituciones locales, sino que también es un paso crucial hacia un desarrollo sostenible, donde todos los ciudadanos puedan disfrutar de los beneficios de un municipio bien planificado y con prosperidad.

El estudio de este tema debe continuar profundizando en las causas de la informalidad y las soluciones prácticas para superarla, considerando tanto la historia como las actuales políticas públicas, la colaboración entre el Estado, las entidades territoriales y los ciudadanos es esencial para transformar la tenencia informal en una propiedad segura y legal, beneficiando así a toda la comunidad y promoviendo un desarrollo igualitario en Colombia.

La formalización de predios en municipios de difícil acceso y afectados por el conflicto armado es trascendental para mejorar la recaudación del Impuesto Predial Unificado (IPU) y, por ende, la capacidad fiscal de estos municipios. Abordar los desafíos de inseguridad, infraestructura y desconfianza institucional mediante políticas integradas y adaptativas es esencial para promover el desarrollo económico y social en estas regiones. Esto implica involucrar a las comunidades y promover la cooperación entre el gobierno, las autoridades

locales para proporcionar los recursos y el apoyo necesario que permitan superar los desafíos asociados con la formalización y la recaudación de impuestos en estas áreas. Además, un enfoque integral que combine la formalización de predios con mejoras en la capacidad administrativa puede crear un círculo virtuoso de desarrollo y fortalecer la confianza y el cumplimiento tributario.

Es importante tener presentes algunos aspectos que fomentan a dar solución a los desafíos que se enfrentan los municipios al momento de querer titular, es primordial buscar la participación y colaboración de otras instituciones que tengan experiencia y conocimiento en temas actualización catastral, de realización de barridos prediales, visitas técnicas, acompañamientos jurídicos, implementando un fortalecimiento en los equipos de trabajo que están en construcción de un enfoque integral y multifacético, ampliando panoramas en los sistemas de recaudación de datos y de registros, para mejorar y fomentar el desarrollo económico y contribuir al bienestar de las comunidades.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2023). Balance Gestión Fiscal y Financiera 2020 – 2023. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/11/6.-Balance-final-Gestio%CC%81n-Fiscal-Financiera.pdf>
- Caballero Calderón, E. (1954). Siervo sin tierra. Editorial Alcázar de Madrid.
- Canal Caracol (2022). ¿Qué beneficios trae la actualización del Catastro Multipropósito? La actualización de la información catastral permite fortalecer las finanzas públicas territoriales. Recuperado de: https://caracol.com.co/emisora/2022/09/15/bogota/1663267906_032481.html
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, CNMH, Bogotá. https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/la_tierra-en-disputa.pdf
- Código Civil. Artículo 675. Bienes baldíos. https://leyes.co/codigo_civil/675.htm
- Código Civil. Artículo 1849. Concepto de compraventa.
- Código Civil. Artículo 2519. https://leyes.co/codigo_civil/2519.htm
- Código General del Proceso. Artículo 375. Declaración de pertenencia. https://leyes.co/codigo_general_del_proceso/375.htm#google_vignette
- Código General del Proceso. Artículo 165. Medios de prueba. https://leyes.co/codigo_general_del_proceso/165.htm#google_vignette
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (22 de septiembre de 2016). Sentencia 19866. C.P: Bastidas Barcenás Hugo.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (28 de noviembre de 2018). Sentencia 2014-00749. C.P: Chávez Milton.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (28 de noviembre de 2018). Sentencia 22098. C.P: Chávez Milton.
- Corte Constitucional. Sentencia C-595-95. 7 de diciembre de 1995. M.P: Gaviria Díaz Carlos.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 251 de 1996. 6 de junio de 1996. M.P: Martínez Caballero Alejandro.
- Corte Constitucional. Sentencia T-575/11. Acción de tutela contra acto administrativo-Reglas jurisprudenciales. 25 de julio de 2011.

- Corte Constitucional. Sentencia T-293/16. Acción de Tutela contra Providencias Judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad. 2 de junio de 2016.
- Corte Constitucional. Sentencia T-468/22. Acción de tutela contra Providencias Judiciales en proceso de levantamiento de gravamen afectación a vivienda familiar. Configuración del defecto sustantivo en la interpretación del artículo 4º del numeral 7º de la Ley 258 de 1996. 19 de diciembre de 2022.
- De Colombia, C. P. (1991). Constitución política de la República de Colombia 1991. Santa Fé de Bogotá: Gaceta Constitucional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un Nuevo País. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Beneficios - Catastro Multipropósito. 28 de junio de 2022. <https://www.catastromultiproposito.gov.co/acerca-de/Paginas/beneficios.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Índice de complejidad municipal para actualización catastral. <https://www.catastromultiproposito.gov.co/Documentos%20compartidos/Indice-complejidad-DNP.pdf>
- Instrucción administrativa número 04 de 2009. [Superintendente de Notario y Registro]. 22 de abril de 2009. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Instruccion/4005424>
- Machado, A., & Vivas, J. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. Estrategia sostenible para la transformación social y económica de Colombia.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista lidh*, 2010, vol. 52, no. 1, p. 55 – 140
- Publicaciones Semana. (2016). Las devastadoras consecuencias de la informalidad en Colombia. *Revista Semana*. Recuperada de: <https://www.semana.com/economia/articulo/los-problemas-y-las-consecuencias-de-la-informalidad-en-colombia/239203/>
- Senado de la República. (1887). Ley 48 de 1887. Ley Ordinaria. 23 de marzo de 1887.
- Senado de la República. (1888). Ley 149 de 1888. Código Político y Municipal. 3 de diciembre de 1888.

- Senado de la República. (1908). Ley 20 de 1908. Que adiciona y reforma la Ley 149 de 1908, sobre régimen político y municipal. 24 de agosto de 1908.
- Senado de la República. (1908). Decreto 1226 de 1908. Que organiza la Hacienda Pública Municipal, en desarrollo de la Ley 2a de 1908. 12 de noviembre de 1908.
- Senado de la República. (1908). Decreto 1227 de 1908. Sobre formación del catastro. 13 de noviembre de 1908.
- Senado de la República. (1913). Ley 4 de 1913. Sobre régimen político y municipal.
- Senado de la República. (1920). Ley 34 de 1920. Que fija la tasa del impuesto predial. 9 de octubre de 1920.
- Senado de la República. (1931). Ley 70 de 1931. Que autoriza la constitución de patrimonios de familia no embargables. 28 de mayo de 1931.
- Senado de la República. (1948). Decreto 2473 de. 1948, por el cual se crea la Policía Rural, y se dictan otras disposiciones.
- Senado de la República. (1951). Decreto 2185 de 1951. Por el cual se suprime un impuesto nacional y se confiere una facultad a los Alcaldes de los Municipios. 19 de octubre de 1951
- Senado de la República. (1959). Ley 137 de 1959. Por la cual se ceden los derechos de la Nación al Municipio de Tocaima. 4 de diciembre de 1959.
- Senado de la República. (1963). Ley 29 de 1963. Por la cual se derogan unas exenciones de impuestos. 26 de septiembre de 1963.
- Senado de la República. (1983). Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. 6 de junio de 1983.
- Senado de la República. (1985). Ley 55 de 1985. Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones. 18 de junio de 1985.
- Senado de la República. (1986). Ley 75 de 1986. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 1986.
- Senado de la República. (1989). Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. 11 de enero de 1989.
- Senado de la República. (1990). Ley 44 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. 18 de diciembre de 1990.

- Senado de la República. (1996). Ley 258 de 1996. Por la cual se establece la afectación a la vivienda familiar y se dictan otras disposiciones. 17 de enero de 1996.
- Senado de la República. (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 julio de 1997.
- Senado de la República. (1999). Ley 495 de 1999. Por medio de la cual se modifica el artículo 3º, 4º. (literal A y B), 8º y 9º de la Ley 70 de 1931. 8 de febrero de 1999.
- Senado de la República. (2010). Ley 1430 de 2010. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. 29 de diciembre de 2010.
- Senado de la República. (2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011.
- Senado de la República. (2012). Ley 1561 de 2012. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 2012.
- Senado de la República. (2012). Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. 12 de julio de 2012.
- Senado de la República. (2012). Ley 1579 de 2012. Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones. 1 de octubre de 2012.
- Senado de la República. (2012). Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. 26 de diciembre de 2012.
- Senado de la República. (2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio de 2015.
- Senado de la República. (2015). Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. 26 de mayo de 2015.
- Senado de la República. Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad. 25 de mayo de 2019.
- Senado de la República. (2020). Ley 2044 de 2020. Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 30 de julio de 2020.
- Senado de la República (2021). Decreto 523 de 2021. Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales. 14 de mayo de 2021.

Senado de la República. (2022). Ley 2277 de 2022. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. 13 de diciembre de 2022.

Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). (2013). De la Protección y Restitución de Tierras. Bogotá: Imprenta Nacional.

Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). (2024). Catastro SNR streaming.
<https://capacitacion.supernotariado.gov.co/mod/page/view.php?id=1050>.

Vallejo, G. (2022). El Catastro Multipropósito, un tesoro más allá de lo fiscal. *Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de:
<https://medioambiente.uexternado.edu.co/el-catastro-multiproposito-un-tesoro-mas-alla-de-lo-fiscal/>