



**ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN:
UNA CONVERSACIÓN PENDIENTE DESDE LA CONTABILIDAD
PÚBLICA**

Óscar Johny Molina Cardona

Diego Andrés Morales Rincón

Trabajo de grado para optar al título de Contador Público

Director
Rodrigo Loaiza García

Co-Directora
Yuliana Gómez Zapata

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Económicas
Contaduría Pública
Medellín
2022

Cita	(Molina Cardona & Morales Rincón, 2022)
Referencia	Molina Cardona, O. J. & Morales Rincón, D. A. (2022). Asentamientos irregulares en la ciudad de Medellín. Una conversación pendiente desde la contabilidad pública [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Centro de Documentación Economía

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda

Decano/Director: Sergio Iván Restrepo

Jefe departamento: Martha Cecilia Álvarez

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen: Los asentamientos irregulares en Medellín son un fenómeno social que viene aumentando desde los años 50 en la ciudad, desde ello, entes públicos buscan darle solución a esta problemática en sinergia con entidades de carácter cívico-religioso. Los proyectos de legalización, regularización y titulación son la principal respuesta para solucionar este problema. En este trabajo se analizaron por medio del método hermenéutico, tomando como referencia fuentes escritas y orales. Así mismo se busca analizar, desde la contabilidad pública, los procesos de legalización, regulación, titulación y valoración de asentamientos irregulares del Municipio de Medellín y su impacto en el desarrollo socioeconómico de la ciudad. Se analizó desde una perspectiva socio-contable la valoración de predios y su respectiva clasificación según la norma. Los resultados obtenidos revelaron el impacto de implementar proyectos de titulación, regulación y legalización en la ciudad, sus problemas e inconvenientes, la doctrina contable aplicada para la valoración de este tipo de predios y el impacto social del fenómeno habitacional de la ciudad.

Palabras clave: Asentamientos irregulares; Contabilidad Pública; valoración; Procesos de Legalización, regulación y titulación; CORVIDE.

***Abstract:** Irregular settlements in Medellin are a social phenomenon that has been increasing since the 1950s in the city, since then, public entities seek to solve this problem in synergy with civic-religious entities. Legalization, regularization and titling projects are the main response to solve this problem. In this work, these projects were analyzed by means of the hermeneutic method, taking as reference written and oral sources; The main objective of this project search to analyze, from public accounting, the processes of legalization, regulation, titling and valuation of irregular settlements in the Municipality of Medellín and their impact on the socioeconomic development of the city. The valuation of properties and their respective classification according to the norm was analyzed from a socio-accounting perspective. The results obtained revealed the impact of implementing titling, regulation and legalization projects in the city, its problems and drawbacks, the accounting doctrine applied for the valuation of this type of property and the social impact of the city's housing phenomenon.*

***Keywords:** Irregular settlements; Public accounting; assessment; Legalization, regulation and titling processes; CORVIDE.*

Asentamientos irregulares en la ciudad de Medellín: una conversación pendiente desde la contabilidad pública

Introducción

Para comenzar es importante definir que los asentamientos irregulares se producen cuando una persona o grupo de personas se establece en un determinado territorio que no es de su propiedad, sin tener en cuenta la normatividad vigente en lo concerniente a la planificación y ordenamiento territorial, es decir han surgido fuera del entramado (organización o estructura) urbano regular y planificado de la ciudad (Granda, Vanegas y Londoño, 2010) y desde siglo pasado se han presentado en un buen número de ciudades latinoamericanas a raíz de procesos de migración, en su mayoría, por habitantes de áreas rurales que buscaban mejores oportunidades económicas, principalmente.

No obstante, la rápida industrialización no fue la única causa de migración de los campesinos a las urbes, por el contrario, se podría catalogar como una consecuencia debido al periodo de “La Violencia”, ya que, según Antonio Caballero (2014), las ciudades ofrecían mayor seguridad a los migrantes del campo.

El Valle de Aburrá fue testigo de las decenas de personas que llegaban a través de caminos de herradura, trochas, carreteras o del antiguo ferrocarril; en algunos casos llegaban cargadas con más ilusiones que certezas y sin un lugar donde dormir. Muchas de estas personas, al no contar con una vivienda la cual habitar, comenzaron a construir las primeras ocupaciones irregulares que iban desde el centro de la ciudad (desde la antigua estación del Ferrocarril de Antioquia, las vegas de las quebradas Iguaná y Santa Elena: los sectores de Otrabanda y Estación Villa-

San Benito- La Carrilera) (López, 2016, p. 39) hasta zonas alejadas como las periferias de la ciudad en los años cincuenta.

Por lo anterior, desde mediados del siglo XX, en el Municipio, se comenzaron a abordar diferentes proyectos e iniciativas como formas de mitigación a la expansión irregular de familias e individuos en las zonas céntricas del municipio. Una de las primeras acciones tomadas por las autoridades locales sería la creación de la “Fundación Casitas de la Providencia”, cuya principal misión sería: “conseguir, recaudar y administrar bienes y rentas destinados a la construcción de viviendas para las clases más pobres de Medellín”. (López, 2016, p.37).

Años después, la fundación sufriría una transformación, adaptándose a las nuevas necesidades que este tipo de iniciativas requería, dando lugar en 1975 a la “Corporación para la Vivienda y el Desarrollo Social —CORVIDE—” que adquiriría mayores extensiones de tierra irregularmente ocupadas para realizar procesos de legalización, regularización y titulación de estos predios (Granda y Mejía, 2013, p.7) hasta el año 2002, año en que la corporación fue liquidada por parte del concejo municipal y todos sus activos pasaron al Municipio de Medellín.

Lo anterior, suscita el interés de profundizar en el modelo de valoración que se empleó en ese entonces, todo esto relacionado con la contabilidad pública y los efectos sociales de la misma, sumado también a la discusión, la convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), el aporte social de la contabilidad, la contabilidad pública, entre otras temáticas, que aportan a la comprensión de la problemática que aborda esta investigación

El objetivo principal de este proyecto busca analizar, desde la contabilidad pública, los procesos de legalización, regulación, titulación y valoración de asentamientos irregulares del Municipio de Medellín y su impacto en el desarrollo socioeconómico de la ciudad. También, se quiere narrar como las entidades descentralizadas del municipio, como CORVIDE, en sus procesos de funcionamiento o liquidación, organizaron, inventariaron y dieron valores a títulos de predios, lotes, parcelas y demás, para su posterior consolidación en los Estados Financieros del Municipio de Medellín. Para cumplir el objetivo principal que aborda este trabajo de investigación, es también importante caracterizar los procesos de legalización, regulación y titulación de asentamientos irregulares del municipio de Medellín, puesto que, basados en ellos se puede dar respuesta a varios interrogantes. Por lo tanto, se busca describir cómo el Municipio de Medellín realiza el reconocimiento contable de predios irregulares en sus estados financieros, teniendo en cuenta los factores cuali-cuantitativos definidos en el modelo de valoración de predios irregulares y los parámetros tenidos en cuenta para clasificarlos como habitables.

Hoy en día la problemática de los asentamientos irregulares, en general, no tiene una solución definitiva que resuelva esta coyuntura y deje conformes a todos los agentes que hacen parte. No obstante, este trabajo, que no ambiciona dar una respuesta definitiva a esta problemática, busca problematizar cómo estos procesos, desde un aspecto contable, han impactado en el desarrollo social y económico de la ciudad. Se espera que en un futuro este trabajo pueda también ser un insumo para el estudio contable y para las demás áreas del saber que quieran conocer o profundizar en un tema tan sensible y cuya problemática no logra resolverse. Como objetivo personal, este trabajo también se plantea crear un acercamiento contable a las problemáticas de la ciudad que son inherentes a todos y todas como ciudadanos.

A continuación, se describe el desarrollo del resto del artículo de investigación; en primer lugar, se realiza énfasis en la fundamentación paradigmática de la metodología y su diseño, en segundo lugar, se proporciona un contexto teórico e histórico del desarrollo del artículo de investigación; en tercer lugar, se realiza el desarrollo de los objetivos planteados; y por último se presentan las conclusiones de esta investigación.

Metodología

Esta investigación se fundamenta en un enfoque cualitativo de paradigma interpretativo, y se suscribe a la investigación científica siendo un fenómeno social que trasciende el contexto espacio-temporal de una sociedad. Apunta, en efecto, al núcleo de valores y significados sociales, y evoca la voluntad de ser de una comunidad concreta, así como la manera de entenderse y de llevar a cabo su propio proyecto de realización social.

El trabajo de investigación se desarrolla desde un punto de vista más taxonómico donde, por medio de la información obtenida se permitirá desarrollar la caracterización del objeto de estudio; la perspectiva cualitativa de la investigación permitirá la interpretación y comprensión del contexto, las narrativas y, ante todo, su sentido, por medio del método hermenéutico utilizado. Éste tiene un alcance interpretativo debido a que, como investigadores, el equipo de trabajo buscó dar lecturas desde las características propias del sector, los sucesos y problemas que han afectado por años el desarrollo normal de las propiedades, la valoración de la tierra y los efectos que ha traído a Medellín.

Esta postura paradigmática se soporta en la escogencia de un diseño de investigación que está determinado por cada uno de los objetivos específicos de la investigación, pues la estrategia

metodológica se basa en las necesidades particulares de cada una de las acciones menores del proceso de investigación, es decir, los objetivos. Esta descripción se evidencia en la matriz metodológica (Tabla 1) que se presenta más adelante en este apartado metodológico.

Para dicho proceso se realizó el rastreo bibliográfico y recolección de la información. Dicha búsqueda se desarrolló en artículos científicos provenientes de diferentes universidades de la ciudad de Medellín, y artículos de autores con una experticia en el tema objeto de estudio, algunos de estos documentos son: “Asentamientos irregulares en Medellín. Intervención de la Universidad de Antioquia - Facultad de Derecho y Ciencia Políticas. Sistematización de experiencias”; por Granda, *et al*, (2010), que narra cómo se realizó el proceso de liquidación de CORVIDE, enuncian como se trabajaron los procesos durante de legalización, regularización y titulación desde la entidad, el posterior inventario de predios adquiridos por la entidad para su posterior englobe y entrega al Municipio para su reconocimiento contable, esta información.

De López, K, (2016) se obtuvo “Educar para habitar, migración, urbanización e historia social en Medellín. Fundación Casitas de la Providencia, 1960-1970, un trabajo que recopila la historia de los primeros asentamientos irregulares de la ciudad de la primera entidad cívico-religiosa que habla acerca de los primeros procesos que vivió la ciudad hasta su posterior transformación en la Corporación para la Vivienda y el Desarrollo Social (CORVIDE).

Se puede mencionar “Las Periferias en disputa. Un proceso de poblamiento urbano popular en Medellín”, por Pérez, A, (2017); este artículo se toma debido a su relevancia en el contexto local y latinoamericano, pues gran parte de las ciudades se ha generado un crecimiento abrupta y desproporcionada debido a la migración masiva de la población rural en busca de mejores

oportunidades de vida; y entre otros documentos que se tuvieron en cuenta para el desarrollo del objeto de estudio.

Las fuentes orales brindaron ayuda en cuanto a profundizar en la información del artículo, a través de conversaciones, como por ejemplo Gustavo Gutiérrez, Abogado que hizo parte de los procesos de legalización, regulación y titulación en el Municipio, también fue actor en el proceso de liquidación de CORVIDE de 2008, en este último, narra cómo se llevó a cabo el proceso de inventario de predios, su medición, englobe, titulación y posterior proceso de traslado a ciudad de Medellín. Rodrigo Loaiza (Contador Público) como funcionario público de la Alcaldía de Medellín y, desde su experiencia como Contador del Municipio, habla de los procesos de valoración en sus activos en los Estados Financieros del municipio, como fue el proceso de convergencia a la norma internacional en el sector público. Por último, se realizó una documentación oral con Alejandro Sierra (Historiador) quien habló de los procesos de migración y expansión urbana en la ciudad y, de esta manera, abordar la problemática socioeconómica que es preocupación de este trabajo de investigación.

La selección final de las fuentes y su posterior sistematización se realizaba tomando en cuenta las categorías de análisis que se plantearon en la Matriz Metodológica de la investigación (Tabla 1), durante el camino se descartaron algunos textos que no encajaban con los objetivos del trabajo, pero que no dejaban de ser fuentes de información relevante. Se buscó que fueran apropiados, acordes, coherentes y representativos para el objeto de estudio.

El análisis de la información se llevó a cabo a partir de la triangulación de datos desde los mapas de relaciones y conceptos (sin la utilización de software Atlas-T). Se trabajaron las tres (3) entrevistas para revisar coincidencias y divergencias desde las preguntas enmarcadas desde

los objetivos de investigación que contemplaron la entrevista semiestructurada. La potencia de la investigación cualitativa, en este punto, es que aparecieron situaciones, definiciones y se reafirmaron algunos conceptos que ya se habían trabajado desde lo teórico y conceptual.

También se hizo análisis documental a partir de la matriz de recolección de información, tanto para los textos e información teórica-conceptual para el desarrollo de las categorías de análisis, como también para los datos relevantes de la información de valoración de predios que fue revisada desde lo institucional con el Municipio de Medellín y las entidades aliadas para esta materia, además del trabajo de investigación que desarrolló la Universidad de Antioquia a través de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

En la siguiente matriz se presenta la estrategia metodológica de manera sintética:

Matriz metodológica de categorías de análisis

Objetivo específico	Categoría de análisis	Fuentes de información	Selección de fuentes Selección de unidades de análisis / muestreos	Técnicas / Marcos sociales de interacción	Instrumento de recolección de información
Caracterizar los procesos de legalización, regulación y titulación de asentamientos irregulares del Municipio de Medellín.	procesos de legalización	Documental	A conveniencia	Rastreo documental, bibliográfico, de fuentes de referencia...	Matriz de recolección de información
		Oral	A criterio	Entrevista semiestructurada	Guía de preguntas, relato conversacional
	procesos de regulación	Documental	A conveniencia	Rastreo documental, bibliográfico, de fuentes de referencia...	Matriz de recolección de información
	procesos de titulación	Documental	A conveniencia	Rastreo documental, bibliográfico, de fuentes de referencia...	Matriz de recolección de información
Describir los procesos que tiene en cuenta el Municipio de Medellín al momento de realizar el reconocimiento contable de predios irregulares en sus estados financieros.	Procesos para reconocimiento contable de predios irregulares	Documental	A conveniencia	Rastreo documental, bibliográfico, de fuentes de referencia...	Matriz de recolección de información
Analizar los factores cuali-cuantitativos definidos en el modelo de valoración de predios irregulares en el Municipio de Medellín y los parámetros tenidos en cuenta para clasificarlos como habitables	Factores cuali-cuantitativos en el modelo de valoración.	Documental	A conveniencia	Rastreo documental, bibliográfico, de fuentes de referencia...	Matriz de recolección de información
		Oral	A criterio	Entrevista semiestructurada	Guía de preguntas, relato conversacional

Elaboración propia con referencia en Gómez-Zapata, 2021.

Resultados

En términos del desarrollo del objetivo principal de este trabajo, se presentan los resultados por objetivo específico en cada parte del trabajo, buscando tener mayor claridad en cada uno de ellos. En este orden de ideas, después de recolectar una cantidad de material escrito y oral se presentan los siguientes resultados:

La legalización, titulación y regulación de asentamientos irregulares del municipio de Medellín, una discusión pendiente desde las lecturas socio-económicas

Los procesos de ocupación ilegal que han vivido las grandes ciudades latinoamericanas, principalmente en sus periferias y áreas circundantes, han sido ocasionados por fenómenos de migración humana, donde la mayoría de los casos son personas que se trasladan del campo a la urbe con esperanzas de mejores proyecciones económicas o lugares más seguros para sus familias. En el caso colombiano, sus principales ciudades comenzaron a vivir este fenómeno desde mitad del siglo XX, ya que el florecimiento industrial de la época ofrecía incentivos monetarios más altos; pues el jornal de obreros era 20 veces mayor que el del campesino (Molano, 2015).

Durante el periodo de “La Violencia” (1948-1958), que fue el periodo cuando las tensiones entre los dos partidos tradicionales, los conservadores y los liberales, desembocaron en una guerra civil, que arrojó como resultado un gran desplazamiento forzoso de campesinos, que se vieron obligados a llegar a las urbes, en su mayoría, entre los años 40 y 60, como lo menciona Antonio Caballero:

(...) Y en efecto, los resultados más inmediatos de la Violencia fueron el desplazamiento forzado y la urbanización informal, dado que las ciudades eran más seguras, o menos peligrosas que los campos, y crecieron en consecuencia. Como creció también, en efecto, la producción industrial, ayudada porque la mecánica del desplazamiento campesino mantenía bajos los salarios urbanos (Caballero, 2014, p. 11).

Los migrantes, en la mayoría de los casos, llegaban sin recurso alguno, no contaban con un allegado al cual acudir o un lugar en el cual pernoctar, la ausencia de un régimen de protección social a esta población los despoja de algún techo en el cual resguardarse, no viendo más oportunidades habitacionales los migrantes comienzan las primeras ocupaciones irregulares. En algunos casos, esta situación fue aprovechada por urbanizadores que vendieron lotes sin el debido control urbano, a buen precio y fácil financiación:

(...) Esta ocupación informal del suelo se dio a partir de dos modalidades: una ocupación espontánea en la cual las familias migrantes invaden terrenos públicos y privados; y otra medianamente planificada, en la que informalmente los propietarios del suelo subdividieron mayores extensiones dejando los espacios mínimos para vías, y vendieron los lotes sin dotación, que las familias pagaron por cuotas para finalmente acceder a un título de propiedad. (Granda y Mejía, 2013)

A medida que avanzaba la década de los años 50 el fenómeno se hacía más latente y visible en la ciudad de Medellín, cuya sociedad no veía cómo frenar ese éxodo a la creciente villa, pero que ya se podía definir “como el tributo que pagan las ciudades por su industrialización” palabras de Naranjo y Quijano, citadas por López (2016).

El Concejo de Medellín, buscando sanear un poco esta problemática, mediante Acuerdo Municipal 69 de 20 noviembre de 1956 crea una corporación con el nombre de “Fundación Casitas de la Providencia”, cuya principal misión sería: “conseguir, recaudar y administrar bienes y rentas destinados a la construcción de viviendas para las clases más pobres de Medellín”. (López, 2016).

Desde sus inicios, la fundación se destacó por el trabajo mancomunado de la Alcaldía, la Arquidiócesis de Medellín y el sector privado. En 1958 establecen el primer proyecto impulsado por esta institución para la ubicación de asentamientos irregulares: el “Barrio Santander” (Noroccidente de Medellín). Este último, comenzó con el traslado de 50 familias que vivían irregularmente en el centro de la ciudad, posteriormente, en la segunda fase ubicaron 350 más. Para el año 1960, la fundación comenzó la construcción del Barrio “Villa Socorro” (Nororiente de Medellín) con el traslado de familias cercanas a las vegas de la quebrada “La Iguaná”. Cabe resaltar que otras obras importantes que realizó esta institución fueron los barrios “Efe Gómez” y “Pablo VI” entre los años 1967 y 1972, ubicados en el norte de la ciudad.

En los años 70 la ciudad comenzó a vivir un incremento expansivo hacia las periferias, es decir, las partes altas de las laderas de la ciudad, estos procesos de poblamiento dieron lugar a nuevos barrios, algunos legalizados y otros no, tales como: Picachito, María Cano Carambolas, Bello Oriente, Esfuerzos de Paz I y La Honda (Pérez, 2017)

En 1975, y tras avanzar bastante en la reubicación de los asentamientos irregulares en el centro de la ciudad, la fundación entraría en un proceso de reorganización mediante el Acuerdo

Municipal 40 del 11 de septiembre de 1975 que le daría una nueva denominación: CORVIDE.

De esta manera se marcó un nuevo objetivo para la institución:

(...) Controlar el crecimiento urbano, esta vez situado en la periferia de la ciudad y dirigido a contener el crecimiento de asentamientos en las laderas, con especial atención en la zona nororiental (Barrios Popular y Santo Domingo Savio), así como a través de la creación de programas de vivienda tipo granja en Villa Tina y Nazareth (San Cristóbal) con la propuesta de un cinturón verde. (López, 2011)

Granda, Vanegas y Londoño (2010) narran que el objeto social de la nueva entidad era desarrollar la política habitacional del Municipio de Medellín, especialmente en materia de vivienda de interés social, de este modo, CORVIDE comenzó con proyectos de mitigación como “compra de mayores extensiones de tierra irregularmente ocupadas” (Granda y Mejía, 2013).

Con base en todo lo anteriormente mencionado, uno de los principales ejes de trabajo por parte de CORVIDE desde los años 70 y que a futuro se volverían parte importante de cada uno de los planes de desarrollo de las administraciones municipales, para enfrentar las problemáticas de asentamientos irregulares y la demanda habitacional de la ciudad, serían: la regulación, legalización y titulación de predios. En la actualidad, estos procesos se definen, tanto conceptual como procedimentalmente, en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) ya que es uno de los principales instrumentos que tienen las administraciones locales para la ejecución de sus planes de desarrollo.

La regulación y legalización son definidas por Granda y *et al.* (2010); basándose en el Acuerdo Municipal 046 de 2006; como:

(...) Una acción orientada a los asentamientos urbanos resultado de las formas de producción espontánea e ilegal del hábitat y la vivienda, para corregir los desequilibrios urbanos y consolidar los sistemas estructurantes del espacio público y de ocupación del espacio privado, revirtiendo el fenómeno de la informalidad en el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, para hacer con criterios ambientales y de equidad el reordenamiento territorial, elevar los estándares de habitabilidad y de seguridad a los asentamientos, por medio de la elaboración de proyectos urbanos que reconozcan la construcción social del hábitat con la adopción de normas urbanísticas flexibles ajustadas a la realidad concreta y a las dinámicas singulares de los asentamientos urbanos que propendan por la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. (p. 69)

El otro proceso que se realiza en toda esta actividad de reconocimiento es la titulación de los predios, el cual se puede definir como:

(...) Un procedimiento que da cumplimiento a los preceptos constitucionales relacionados con el derecho a la vivienda digna, y está inspirado en la función social de la propiedad y en aquel principio general del derecho agrario, que reza: «La propiedad de la tierra prescribe a favor del que la explota adecuadamente». A partir de este proceso se adecuan las formas populares no reconocidas de transferir el dominio y poseer los inmuebles, a las jurídicamente reglamentadas. (Granda, *et al.*, 2010, p.63)

En los casos en que las viviendas y/o predios que no cumplen con ninguna norma de usos de suelos, de seguridad o de planeación urbanística, son en los cuales la administración busca la forma de reubicar a los habitantes, lo cual genera un proceso de adquisición de predios o de algún recurso legal que se pueda implementar mediante alguna entidad descentralizada como hasta el año 2002 lo fue CORVIDE.

Para el año 2002, por medio del Acuerdo Municipal 03 de 2001, el Concejo Municipal de Medellín autorizó al alcalde Luis Pérez Gutiérrez (2001-2004) para determinar la nueva estructura de la Administración Municipal en su Nivel Central. Fue por la anterior, que mediante Decreto Municipal 0153 de 20 de febrero de 2002, la Alcaldía decide liquidar y suprimir la entidad, que para ese momento utilizaba el acrónimo de “CORVIDE”. De este modo, y a través del Decreto 153 de 2002, se comienza un proceso de liquidación de la institución que iría hasta el año 2007:

(...) El artículo 9 del Acuerdo Municipal 69 de 1956, dispuso que al liquidarse las “Casitas de la Providencia”, hoy la CORPORACIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO SOCIAL, CORVIDE, sus bienes de todas clases pasarán a ser propiedad del Municipio de Medellín, el que, a su vez, asumirá las obligaciones que afecten el patrimonio de la extinguida Corporación. Así mismo menciona que, el Municipio deberá destinar dicho patrimonio al cumplimiento de los fines señalados en su artículo 1. (Alcaldía Medellín, Decreto 153 de 2002)

Para aquél entonces, CORVIDE tenía un inventario considerable de lotes e inmuebles que habían adquirido para el desarrollo de su misión, principalmente en las laderas y periferias de la ciudad, cerca de 34.007 (Granda, 2008) que se concentraban principalmente en las zonas:

Nororiental, Noroccidental, Centro-oriental y Centro-occidental. Aunque de la gran mayoría de estos predios se desconocían con certeza sus estado o características para el momento. Por lo anterior, la Alcaldía de Medellín suscribió un contrato con la Universidad de Antioquia para realizar esta labor y, posteriormente, englobar los predios para que el Municipio pudiera tomar control formal de ellos y adherir estos predios en sus inventarios, al igual que en sus Estados Financieros.

La Universidad de Antioquia, mediante la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, suscribió el contrato interadministrativo 4800001837 de 2006 con el Municipio de Medellín, este contrato tuvo por objeto realizar el estudio jurídico-técnico de títulos de los inmuebles propiedad de CORVIDE en liquidación, y transferirlos mediante escritura pública al Municipio (Granda, *et al*, 2010). Una vez terminado este proceso, con la expedición de la Resolución número 07000263 de 2007, da por finalizado el proceso de liquidación de CORVIDE, y todos los activos que pertenecieran a la extinta corporación, ya hacían parte de las cuentas del Municipio.

Algunos resultados de los últimos años de estos procesos de legalización, regulación y titulación se pueden tomar de las rendiciones de cuentas de diferentes administraciones como, por ejemplo:

- a) Alonso Salazar (2008-2011) que alcanzó a titular cerca de 12.006 predios¹ de inmuebles construidos ilegalmente sobre suelos de propiedad del Municipio (bienes fiscales) con el fin de hacer propietario a quien habitaba la vivienda.

¹ Informe final de gestión 2008-2011, Pág. 58-59.

b) Aníbal Gaviria (2012-2015) en su administración avanzó en la legalización y regulación de 6.092 viviendas, y la titulación de 19.795 más², siendo el mayor número de titulaciones hasta la fecha.

c) Federico Gutiérrez (2016-2019) proyectó la titulación de cerca 1.500 predios en su Plan de Desarrollo (2016) pero en su informe final de gestión no se pudieron hallar resultados exactos.

d) Daniel Quintero habla acerca de 6.000 predios legalizados para el final de su mandato según su plan de desarrollo (2020-2023), pero no se tienen un estimado a la fecha.

Valga aclarar que estos procesos mencionados se pueden realizar en cualquier tipo de predio, sean privados o públicos que, según (Loaiza, 2021, conversación personal), si se toma el ejemplo de un predio fiscal que ha sido ocupado irregularmente, la administración puede decidir realizar un proceso de legalización, regulación y titulación, todo si se cumplen ciertos parámetros que se han mencionado anteriormente y que se incluyen en los POT.

² Informe final de gestión 2012-2015, Pág. 259.

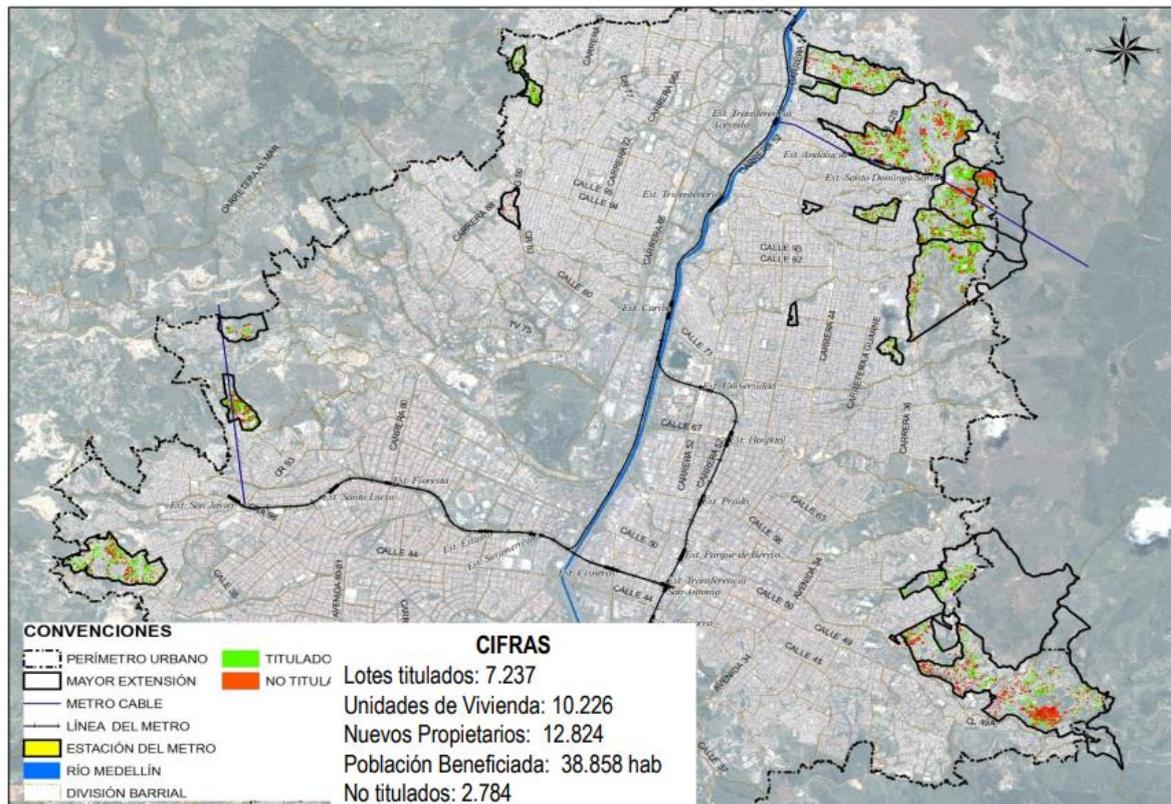


Imagen 1. Anexo 01- comisión accidental 70 de 2012 del Concejo de Medellín.

Como se puede observar en la imagen N°1 la tendencia de legalización, regulación y titulación es marcada principalmente en la zona norte de la ciudad en la periferia, que son las zonas que viven este fenómeno casi permanentemente, a diferencia de la zona sur y las partes llanas de la ciudad, donde el mercado de predios es más controlado por el mercado y las autoridades.

Por consiguiente, es importante resaltar que estas zonas en el futuro requerirán mayor impacto en los proyectos de vivienda y desarrollo urbano, puesto que, como se remarcaba al comienzo de este capítulo la zona norte vive periodos cíclicos donde una pequeña intervención municipal superficial y no de fondo, conlleva a que las poblaciones más vulnerables sigan buscando en las zonas más periféricas, arriesgando desde su salud hasta su misma integridad.

Reconocimiento contable de predios en Medellín. Procesos y procedimientos para análisis y discusión desde la contabilidad pública

La contabilidad pública constituye el subsistema de información contable encargado de la medición de los diferentes hechos financieros, económicos y sociales que realizan las entidades pertenecientes al sector público, de tal manera que, al ser comunicada a través de los estados contables, mejore ostensiblemente el manejo, control y gestión de los recursos estatales por parte de quienes tienen esta competencia (Pulgarín y Cano, 2000, p. 87).

La contabilidad pública en Colombia ha tenido una transformación muy significativa con la Constitución Política de 1991 más exactamente con el artículo 354 que dicta la creación del cargo del “Contador General de la Nación” con la descripción de su cargo y funciones:

Artículo 354. Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolida ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. (1991)

Pero solo fue hasta el año 1996 que el Congreso de la República aprueba la Ley 298 del mismo año, ley con la cual se constituye oficialmente la Contaduría General de la Nación (CGN) como una: “Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa, y regímenes

especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones.” (Ley 298, 1996).

Se reglamenta el cargo Contador general y se especifica el perfil que este cargo debe cumplir para ejercer, la misión de la unidad administrativa que se encarga, principalmente, de la realización de los estados financieros de la nación y la creación de la doctrina pública contable. Esta última función se reglamenta con la Resolución 222 de 2006 adoptando el Régimen de Contabilidad Pública (p.24) el cual consta de:

El Plan General de Contabilidad Pública: cuyo contenido está conformado por el marco conceptual y la estructura y descripciones de las clases,

El Manual de Procedimientos: lo conforman el catálogo general de cuentas, los procedimientos contables y los instructivos contables; y, por último,

La Doctrina Contable Pública; que está conformada por los conceptos de carácter vinculante que sean emitidos por la CGN, a través del Contador General de la Nación o de quien este designe para que cumpla dicha función.

En el año 2009, mediante la Ley 1314, se estableció como política contable la convergencia del país hacia normas internacionales de información financiera (NIIF). Con esta ley se pretende que las empresas, tanto privadas como públicas, presenten sus estados financieros con estándares de aceptación internacional. En cuanto a lo público, esta ley no modificó las facultades regulatorias tiene a su cargo la CGN.

Este proceso fue de convergencia fue realizándose de a poco, pues la armonización de las normas, como lo define Mauricio Gómez (2013) en su trabajo doctoral, se realizó de una forma

poco ágil, puesto que la participación de las empresas estatales líderes y la creciente cualificación técnica de la CGN, llevó a que la regulación evolucionará, incluso en ocasiones tornándose difícil para la aplicación en las entidades más pequeñas del orden territorial.

Hasta el año 2017 la información financiera por parte del sector público fue reglamentada por los principios generalmente aceptados en Colombia por el decreto reglamentario por la doctrina dictada por la CGN, es decir la información financiera pública y gestión era presentada bajo estándares locales. Bajo estas políticas, el sector público reconocía los predios y bienes inmuebles sobre método de valoración del costo histórico, entendiendo este como el costo de adquisición y/o construcción del activo como lo comenta (Loaiza, 2021, conversación personal) que la determinación del valor del predio o bien inmueble eran reconocidos por medio del avalúo catastral bajo el método del costo histórico, los principios de contabilidad Generalmente aceptados básicamente el método de valoración de la contabilidad colombiana siempre fue mono-valorativo, es decir una sola y única forma de valoración por medio del costo histórico.

Según lo anterior, con base en el Decreto 148 del 2020 en el artículo 2.2.2.1.1 se define el avalúo catastral como:” (...) el valor de un predio, resultante de un ejercicio técnico que, en ningún caso, podrá ser inferior al 60% del valor comercial o superar el valor de este último”. Se podría indicar que las cuentas de propiedad, planta y equipo del Municipio permanecían inferiores a los valores del mercado. Es importante, también destacar el término Catastral, según la Resolución 0070 del 4 de febrero de 2011 en el art 1, como: “(...) el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”.

Es decir, que hasta el año 2017 se ingresaba en la propiedad, planta y equipo del Municipio; más exactamente los predios que son el centro de estudio de este artículo, se valoraban con el costo histórico que se afirmaba con el valor catastral. Un ejemplo de ello son de predios que se inventariaron por parte de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia en el año 2009 por medio de un contrato Interadministrativo con la Secretaría de Hacienda para finalizar el proceso de saneamiento, englobe y loteos de los predios propiedad del Municipio de Medellín transferidos por CORVIDE. Estos predios entraron a ser parte de los estados financieros del Municipio con el coste histórico que sumó la adquisición y la ejecución del contrato mencionado.

A partir del año 2018, según la Resolución 484 de 2017 expedida por la CGN, la información financiera con respecto al sector público se reglamenta bajo las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y se da potestad al Contador General de la Nación para la implementación de unos estándares llamado modelo de convergencia por adaptación, donde se permitió que continuará con los desarrollos propios de la norma de contabilidad pública Colombiana, por ejemplo las cuentas de orden, las cuentas clase cero, son exclusivas en el mundo (Loaiza, 2021, conversación personal).

No obstante, al momento de adaptar los estándares internacionales NICSP en Colombia si de debió modificar la forma de valoración de predios estatales y/o públicos en el país con respecto a la NICSP 17 que afirma:

(...) Todo elemento de la propiedad planta y equipo, debe ser contabilizado a su valor revaluado, que viene dado por su valor razonable en el momento de la revaluación menos la depreciación acumulada e importe acumulado de pérdidas por deterioro;

Normalmente el valor razonable de los terrenos y edificaciones será su valor de mercado. (párrafo 39)

El valor de mercado puede ser utilizado o expresado de varias formas según sea el enfoque o mercado financiero que se esté empleando el término, no obstante, siempre orientado al valor comercial establecido por un avalúo, negocio pactado y/o por la oferta y demanda. La NICSP 17 lo define como: “(...) el importe por el que puede ser intercambiado un activo o cancelado un pasivo, entre partes conocedoras e interesadas que actúan en condiciones de independencia mutua” (p,485).

Para poder actualizar el valor de estos bienes se debía proceder con un *avalúo comercial* para poder definir el valor de mercado. Este proceso se describe en el Decreto 148 del 2020 en el artículo 2.2.2.1.1 como: (...) el precio más probable por el cual un predio se transaría en un mercado en donde el comprador y el vendedor actuarían libremente con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. Para su determinación no será necesario calcular de manera separada el valor del suelo y el de la construcción.

Ahora bien, entendiendo que el valor de mercado de un predio es el avalúo comercial, este proceso es realizado por organismos legitimados por el Estado colombiano para el cálculo o determinación del valor comercial de los bienes muebles e inmuebles, por ejemplo en la ciudad de Medellín este proceso ha sido realizado por corporaciones como Las Lonjas de Propiedad Raíz, entidades que el Estado colombiano ha legitimado como los encargados de hacer avalúos comerciales de los bienes muebles o inmuebles (Loaiza, 2021, conversación personal) aunque valga la aclaración, desde el año 2013, la Ley 1673 del 19 de julio, regula las responsabilidades

y competencias de los evaluadores en el país, con lo que las personas naturales pueden ejercer esas funciones.

Cuando se presentó esta situación, desde la administración municipal se elevó una consulta al Contador General de la Nación para aclarar el tema del avalúo comercial de los predios municipales y al mismo tiempo le presentaron una propuesta metodológica para valorar los inmuebles propiedad del Municipio; incluyendo allí los predios que fueron ocupados por asentamientos irregulares, como los entregados por CORVIDE (Loaiza, 2021). La metodología consistía, básicamente, en un modelo que mediante un algoritmo matemático aproxime el avalúo catastral al valor comercial sin necesidad de avalúos. El Contador General de la Nación validó el modelo y emitió una circular; que se adapta como una doctrina una vez emitida.

El modelo del algoritmo matemático que se planteó buscaba reducir el margen negativo que se presentaría en una relación costo-beneficio, ya que, de forma metódica, se podía cumplir con la valoración de grandes cantidades de activos en el municipio sin incurrir en costos excesivos a comparación de hacerlo individualmente. Una actualización a valor razonable de más de 14.000 predios implicaría incurrir en contratos de valoración y con cargo al erario público, a diferencia del modelo que se plantea desde la Alcaldía de Medellín, donde los ejecutores serían los mismos funcionarios de la entidad territorial.

De acuerdo con lo establecido en la Circular con radicado CGN N° 20132000033211 del 2013 el Municipio puede emplear metodologías técnico-contable para el avalúo de sus predios teniendo en cuenta la relación costo-beneficio para la entidad pública, procurando evitar erogaciones significativas, para la cual podrán efectuarse avalúos con personas de la entidad, como naturales o jurídicas o el apoyo de otras entidades públicas siempre que cuenten con la

idoneidad y capacidad para su realización, en el caso de Medellín, por contar con la oficina de Catastro Municipal, se puede contar con personal capacitado constantemente (Loaiza, 2021)

Algunas de las técnicas que emplea el municipio para realizar la valoración son las siguientes:

- Los bienes fiscales que son objetos de contratación de arrendamientos o son entregados bajo contratos de comodato se realiza necesariamente su avalúo comercial cada que se celebra un contrato o se cumplen 3 años de la última valoración.
- Los bienes que superen el costo de los 100 millones de pesos en libros se realiza su respectivo proceso su avalúo cada tres años teniendo en cuenta la importancia relativa en su monto para efecto de aseguramiento de estos.
- Los bienes cuyo valor contable sea inferior a los 100 millones de pesos se clasifican como bienes de servicio misional en el ente territorial por lo tanto se ha planteado la actualización de estos bienes mediante avalúo catastral.

En el caso de los bienes que se disponen para procesos de legalización, titulación y regulación, como los bienes entregados por CORVIDE, según la circular 20132000033211 del 2013, no requieren actualización en su costo, puesto que su disposición final es la de ser entregada de forma gratuita a la comunidad. Según lo anterior, estos predios siempre se encontrarán con un valor inferior a su valor de mercado, porque el concepto emitido por la Contaduría General de la Nación no permite la revaluación de estos, lo que implica que los terrenos que se dispongan para entregar a la comunidad de forma gratuita en proyectos de vivienda no impactarán de forma directa a la población, pues afectaría solo en los estados financieros del Municipio, ya que, no es lo mismo dar de baja a los inventarios de terrenos con valores históricos, a diferencia

de estos con una valoración de mercado de que se actualiza anualmente, lo que generaría contablemente una pérdida más alta en el Estado de Resultados.

Lo que propone la CNG es emitir una doctrina (que ya se ha mencionado en este texto) donde autoriza al Municipio de Medellín a utilizar esta metodología para realizar la valoración de los predios en valor comercial. Aquí vale la pena preguntarse entonces, ¿qué implicaciones tiene esta decisión para el Municipio de Medellín?

La respuesta pasa por el análisis de la obligatoriedad de que los entes públicos utilicen los estándares internacionales, pues para los entes públicos no tiene mucho sentido que la propiedad, planta y equipo se reconozca en la contabilidad pública al valor de mercado porque el propósito de esos bienes que son de uso y dominio público no es el de enajenarlos. El valor de mercado cobra sentido en la contabilidad pública cuando la entidad territorial (en este caso) tiene el propósito de enajenar el bien; podría para el Estado ello implicar un detrimento patrimonial.

Se podría discutir, entonces, el sentido que tiene que el Estado haga una valoración de su propiedad, planta y equipo en valor de mercado si su propósito no es enajenar. La esencia de los estándares internacionales de contabilidad para el sector privado es pretender que la valoración de la empresa y sus activos estén en valor de mercado porque su propósito, muchas veces, es que esta tenga un valor por el cual se pueda negociar, fusionar, liquidar, entre otros.

“Las entidades públicas no se constituyen para enriquecer a ciertos individuos o generar riqueza privada, por el contrario, surgen para apoyar políticas públicas. Con la incorporación de la lógica del gobierno empresarial en estas entidades se atenta contra el propósito por el cual han

sido creadas” (Londoño y Bermúdez, 2016, p. 26). En el caso del sector público, no es relevante que la valoración se haga a precios de mercado y, por el contrario, la conservación del valor de los bienes a costo histórico, que es el valor que se extracta de los avalúos catastrales, es válido y oportuno.

Se plantea, para precisar esta idea, que para asuntos de enajenación, es claro que la directriz de la Contaduría General de la Nación que reza que para efectos de reconocimiento contable se puede aplicar la metodología pero en el momento en que el Municipio decida enajenar un bien, requerirá hacer un avalúo comercial específico del bien, el cual puede desarrollar la Subsecretaría de Catastro, la cual tiene facultades para hacer avalúos comerciales o tercerizarlo a través de las Lonja de Propiedad Raíz.

No se podría estar más de acuerdo con el profesor Jairo Bautista (2004) cuando expone que “(...) el papel de la contabilidad pública no puede ni debe limitarse al simple papel de dar cuenta sobre los recursos públicos del Estado, debe ser consecuente con su carácter público y extender su racionalidad a aquellos activos o derechos sociales que se han transferido para su explotación al sector privado” (p. 140).

Valoración de predios irregulares en el Municipio de Medellín y su clasificación. Una discusión desde lo socio-contable

Para la valoración y reconocimiento contable de los bienes inmuebles patrimoniales y de uso público es utilizado el método de medición del valor de mercado, ya antes mencionado, cumpliendo con el marco de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

Sin embargo, en este punto de discusión, el alcance de este escrito respecto de los procesos y procedimientos contables para la valoración de predios (avalúos), recordando que el Municipio de Medellín -desde el punto de vista de las entidades públicas- se corresponde con la definición de una entidad de gobierno, y éstas (en el marco de la contabilidad pública) se rigen por un marco específico que fue establecido por la Contaduría General de la Nación en la Resolución 484 de 2017, la cual recoge la propuesta de estandarización de la contabilidad a partir de los estándares que emitió la IFAC a través del organismo de regulación internacional que fue IPSASB.

Un dato importante -también se podría decir curioso-, es que cuando las entidades de gobierno, en el caso de IFAC, no existe el concepto de valor razonable, aunque la norma NICSP-17 si habla de valor razonable como valor de mercado; solo existe para la implementación de estándares en el sector privado, pero IFAC cuando regula las normas internacionales para el sector público - sector gobierno, utiliza el concepto de valor de mercado.

Algunas entidades públicas utilizan el concepto de valor razonable porque la Contaduría General de la Nación dijo que su modelo de estandarización se podría aproximar a la regulación propia de los estándares privados emitidos por el IASB. Sin embargo, no hay que perder de vista que:

La Contaduría General de la Nación (CGN) conformó un nuevo modelo contable público, para el que tomó algunos conceptos de las International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) y otras de los IFRS, generando cambios sustanciales en los criterios de reconocimiento, presentación, revelación y en especial, sobre temas de medición en general. Esto implica tener una información actualizada y verídica, lo

que a su vez recae en labores operativas sobre depuración y medición de los elementos que componen los estados financieros (Díaz, Gutiérrez y Patiño, 2018, p. 2).

También es una discusión latente en la academia contable colombiana y, es precisamente que, “(...) la adopción del actual modelo contable empresarial internacional (IFRS) como el referente para la emisión de la regulación contable del Sector Público (IPSASB), profundiza las dudas sobre su capacidad para dar cuenta de la dinámica del Sector Público” (Gómez, 2013, p. 151).

Lo que ocurre en esa transición de la norma de la contabilidad pública a estándar de contabilidad pública, los modelos internacionales utilizan un criterio que es de la relación costo - beneficio, asunto que ya se ha mencionado anteriormente y que, se insiste, es de vital importancia para la discusión que propone este trabajo de investigación. La valoración de la propiedad, planta y equipo pasa por el criterio de la relación costo - beneficio; cuando la relación es negativa no existe la obligatoriedad de que se haga una valoración de mercado de la propiedad, planta y equipo.

Lo anterior fue lo que ocurrió en el Municipio de Medellín. Cuando se analizó el inventario de bienes inmuebles que estaban reconocidos en la contabilidad como propiedad, planta y equipo, se encuentra que pueden ser aproximadamente 14.000 bienes inmuebles (Loaiza-García, 2021) y que, en el evento de que se diera un proceso de valoración de mercado de cada uno de esos bienes, ello representaría un costo - beneficio negativo.

De allí entonces que el Municipio de Medellín, al consultarle a la Contaduría General de la Nación cuál pudiera ser una salida técnica para la valoración de estos activos (para nuestro interés los predios donde hay asentamientos irregulares), la respuesta fue que se podía pensar

en hacer una valoración masiva de los bienes a través de la utilización de un algoritmo matemático que parte de los avalúos catastrales para aproximarlos a los avalúos comerciales que serían los que se pueden reconocer como valor de mercado.

Además de esta discusión que tiene su asiento en la contabilidad pública y la valoración de bienes inmuebles de la entidad territorial, también se considera importante resaltar que de un tiempo para acá el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), ha comenzado a trabajar el concepto del impuesto catastral multipropósito, el cual una nueva forma para calcular el valor de predios según sus características, es decir, el cual también será una nueva herramienta que ayudará a valorar los predios de forma más equitativa; el concepto del enfoque multipropósito se determina de la siguiente manera:

(...) las características físicas, jurídicas y económicas de los bienes inmuebles. Dicha información constituirá la base catastral y deberá ser reportada por los gestores catastrales en el Sistema Nacional de Información Catastral -SINIC o en la herramienta tecnológica que haga de sus veces, de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas definidas por las autoridades reguladoras. (Decreto 148 de 2020, art 2.2.2.2.1).

El concepto se define y se reglamenta a partir del marco de la implementación del punto I del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera. De igual manera, el enfoque multipropósito que puede adquirir el catastro, lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda

índole en los territorios. La información catastral, comprende los bienes inmuebles privados, fiscales, baldíos, patrimoniales y de uso público.

Ahora bien, la clasificación del suelo y/o predios en Medellín son establecidos en el (POT) comprendiendo el uso y ocupación del territorio. En el caso del Municipio de Medellín, el suelo está clasificado en: *Urbano, rural y de expansión urbana*. Cabe resaltar que las clasificaciones mencionadas son dadas teniendo en consideración la protección de elementos transversales y articuladores del territorio, encargados de garantizar el mantenimiento de los procesos ecológicos y ambientales.

En el Acuerdo Municipal 48 de 2014 el artículo 12 define al *Suelo urbano* como “áreas destinadas a usos urbanos, que cuentan con infraestructura de movilidad, redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, soportando su urbanización y edificación”. Es decir, todas las áreas de ocupación legalizadas, reguladas y que cuentan con título de propiedad, sea privado o público.

En el artículo 14 se define el *Suelo rural*: el cual está constituido por terrenos que por su valor de paisaje ecológico, productivo y cultural se reservan para garantizar la base natural, la productividad agrícola, pecuaria y forestal, así como los usos y actividades suburbanas. Al interior del suelo rural, se identifican las categorías de protección y suburbano -desarrollo restringido.

Por otra parte, el artículo 13 de dicho Acuerdo describe el *suelo de expansión urbana* dividiéndolo en dos: según su orientación y desarrollo. El primero i) *Suelo de expansión para el desarrollo*: Constituido por la porción del territorio municipal que se habilitará para el uso

urbano durante la vigencia del POT, algunos sectores que aplican esta descripción son: Altos de Calasanz, Eduardo Santos, El Noral, Las Mercedes y La Florida. Por último, el ii) *Suelo de expansión para el mejoramiento*, constituido por los asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado, localizados por fuera del perímetro sanitario, que serán incorporados al suelo urbano, una se adopte el plan parcial y sean recibidas las redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado por parte de la entidad competente.

Este último, hace referencia a los asentamientos irregulares que se presentan principalmente en las periferias de la ciudad, es decir, una vez pasen por proyectos de legalización, regulación y titulación, estas zonas serán considerados parte del suelo urbano de la ciudad, contando con servicios públicos, de transporte, de educación, etc.

Estos procesos, que pueden ser narrados por Gustavo Herrera (2022) quien los vivió de cerca, ya que él hizo parte de varios de ellos, como el convenio entre el Municipio de Medellín y la Universidad de Antioquía en el contrato interadministrativo que buscaba inventariar los predios de CORVIDE para que pasaran a las cuentas del Municipio, narra cómo eran las fases y las dificultades que algunas veces se presentaban:

(...) El proceso regulación y titulación, estaba generada por varias etapas; Se tenía una etapa de sensibilización mediante procesos de obras de arte, juegos y profesionales de comunicación social; acercamiento previo a la zona para posterior paso de las delegaciones, adicionalmente sociólogos, psicólogos para garantizar condiciones de visita. De allí comenzaba todo el trabajo de georreferenciación donde se determinaba con mucha más exactitud la dirección del predio, linderos, zona de alto riesgo, y

posterior entraban los mismos abogados recopilando toda la información y visitaban las áreas a regularizar (Herrera, 2022).

La sensibilización era importante, ya que en esta parte se debía dejar claras las razones por las que muchos de los propietarios no podrían seguir habitando sus hogares, que no cumplían con las condiciones para que fueran legalizados sus hogares o en las que algunos sí podrían ser titulados, pero este último proceso tampoco fue sencillo:

(...) Para ser beneficiados por parte de la obtención del título había ciertas limitaciones o requisitos establecidos como lo eran; No tener otro predio a su nombre, que no fuera de uso comercial, predios ubicados en zonas de alto riesgo y por último que el valor no superará unos montos. En este proceso de titulación salieron diferentes dificultades y problemas de tipo social por la violencia y conflictos en la zona y acceso al barrio, la información catastral no era concordante con la del predio, errores en las cédulas, problemas familiares sobre los herederos y muertes del titular, entre otros (Herrera, 2022).

Esta fue un poco de los procesos que se vivieron en el caso de los predios de CORVIDE que pasaron al Municipio, pero que debían ser englobados o titulados y que debían verificar sus condiciones, basados en el POT y en otras orientaciones, como las expedidas por el IGAC. No obstante, como se ha resaltado en capítulos anteriores, estos proyectos de legalización y titulación, son lentos y poco abarcativos, ya que la ocupación de estas zonas de expansión urbana son constantemente asediadas por migraciones humanas causadas por diferentes razones en contextos de desigualdad social y conflictos armados, es decir, los asentamientos irregulares se convierten en un polo de atracción basado en las oportunidades de nuevos comienzos,

procesos de lucha y resistencia de los sectores subalternos de origen campesino y urbano ante las múltiples formas de exclusión, violencia y destierro (Pérez, 2017), razones que no son tenidas en cuentas y que no se pueden valorar en procesos de legalización, regulación y titulación.

Ahora bien, el (POT) al ser: “(...)un instrumento con un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” se podría considerar un poco parcial o quizás, clasista. No se requiere ser grandes observadores para notar como en el municipio de Medellín, se puede notar una brecha entre el sur y el norte de la ciudad, en la ejecución de proyectos de gran impacto (parques, bibliotecas, avenidas, etc.) cosa contraria al norte, donde su mayoría está integrado por barrios populares y zonas de expansión popular son poco usuales.

Incluso, algunas veces las administraciones que han pasado por el Municipio incurren en frecuentes contradicciones en la aplicación de este POT:

(...) Un ejemplo de esto podría ser la Biblioteca España, por qué la Alcaldía se ha negado a reconocer títulos de propiedad en estos sectores (Popular 1 y 2, Santo Domingo Savio, Granizal...), justificando diferentes razones como: invasión, zonas de alto riesgo... Pero la Alcaldía entra en contradicción cuando por un lado niega legalizar construcciones de la gente, pero construye una mole grande de cemento en una zona con un grado de inclinación considerada, y que claramente genera mayor presión sobre la tierra. (Sierra, 2022)

Otra contradicción que se puede situar, al ir directamente al POT, es el artículo 26 que cita textualmente:

(...)Se incluyen el río Medellín (Aburrá), sus afluentes y los correspondientes retiros a las corrientes naturales de agua comprendidos en el suelo urbano, de expansión urbana y rural... Se entiende por zonas de retiro, las fajas laterales de terreno a ambos lados de las corrientes, paralelas a las líneas de máxima inundación o a los bordes del canal natural o artificial... (se harán para) adecuar posibles servidumbres de paso para la extensión de redes de servicios públicos; mantener el cauce y proporcionar áreas ornamentales, de recreación y senderos peatonales ecológicos. Estas áreas se establecen para garantizar la permanencia de las fuentes hídricas naturales; por lo tanto, no podrán edificarse, ya que su fin es la protección, el control ambiental y el constituirse como faja de seguridad ante amenazas hídricas.

... En el suelo urbano la dimensión de los retiros será variable, partiendo de un retiro mínimo de protección de diez metros (10,00 m.) a estructuras hidráulicas y quince metros (15,00 m.), medidos a partir del borde de la cota máxima de inundación de la corriente natural.

Lo anterior, es una de las principales razones por lo que la titulación de predios no se da, y muchas familias deben desalojar o en algunos casos, contando con fortuna ser reubicadas en proyectos de vivienda y la respuesta más simple es no les pueden legalizar porque está muy cerca de un afluente de agua y/o quebrada cerca de donde habitan (Sierra, 2022) pero si observa, por ejemplo, al centro comercial el Tesoro, ¿no hay un nacimiento de agua o un afluente de agua?

Claro está que el objetivo de este proyecto no pretende tocar las diferencias sociales de la ciudad, pero sí resaltar cómo una norma, el POT, es utilizada e interpretada en diferentes zonas de la ciudad y como las clases vulnerables siempre son las menos beneficiadas cuando una ley es aplicada, es por ello que, desde la corriente crítica, se propone plantear el papel contable en este caso de favorabilidad para un sector de la población que se ha visto históricamente favorecida por condiciones económicas y políticas, porque no es posible que estas acciones sean avaladas a través de la contabilidad, sin importar las razones que cargue el sujeto detrás de esta. A la contabilidad se le asigna una naturaleza social, histórica no sólo económica, tiene nexos con la sociología, la filosofía y la antropología, entre otras; para entender cómo opera y cuál es su papel en la satisfacción de las necesidades (Londoño y Bermúdez, 2016).

Tomando en cuenta lo anterior, se debe reflexionar sobre ese papel que la contabilidad ha dejado de un lado, la sociedad, pues se ha enfocado principalmente en los hechos económicos de los entes privados y públicos, pues su papel social se ha visto coartado por los valores financieros y deja de lado lo no financiero, lo no medible, en este punto y después de realizar esta investigación, se debe cuestionar el ¿para qué sirve que los predios que ha adquirido el municipio para proyectos de entrega gratuita, donde alguna vez hubo asentamientos irregulares, se mida a valor histórico o de mercado? Si al final solo son consecuencias contables lo que afecta ¿cómo medir el impacto social de las personas que habitan los asentamientos irregulares? eso es lo que se debe de cuestionar y buscar en el futuro abrir el debate del papel de una verdadera Contabilidad Pública y Social; por eso no se puede estar más de acuerdo con lo planteado por Cano y Arias:

La contabilidad pública debe explorar nuevos criterios de medición más allá del mercado financiero, multi-criterios e incluso criterios no-monetarios, que coadyuven a cumplir con los fines de la Hacienda Pública. Se busca entonces una contabilidad pública polivalorativa que reconozca las diversidades y necesidades de las entidades y

poblaciones que representa, y que pueda ser comparable y representable para el Estado colombiano. (2018, p. 110)

Para finalizar, aunque en un principio se deseó contar con la narración de actores directos de habitaran asentamientos irregulares o que hubiesen vivido algún proceso de legalización, regulación y/o titulación fue difícil poder hacerlo, por factores externos, como la pandemia del COVID-19 y otros proyectos del equipo de investigación, limitó bastante la obtención de estas fuentes que ayudaran sistematizar sus experiencias para a dar más contenido a la investigación.

Conclusiones

Los procesos de Legalización, Regulación y titulación en el municipio de Medellín han sido la principal respuesta frente al fenómeno de los asentamientos irregulares que la ciudad ha experimentado a la par de su crecimiento económico desde mediados del siglo pasado. La ejecución de estos proyectos implicará la necesidad de entablar diferentes contratos interadministrativos como los establecidos entre la Secretaría de Hacienda y la Universidad de Antioquia por medio de la Facultad de Derecho para realizar los estudios, inventario, mediciones y posterior englobe de los predios pertenecientes a la liquidada CORVIDE ante la Oficina de Instrumentos Públicos para poder ingresar en las cuentas de los Estados Financieros del Municipio. La destinación final de estos predios es la entrega gratuita a la comunidad en proyectos de vivienda o zonas de uso público, lo que al final decanta en un mayor nivel de vida para la comunidad quien es la directamente beneficiada.

Los procesos de legalización, regulación y titulación en la ciudad de Medellín han logrado que muchos hogares puedan contar hoy en día con un hogar propio ante la ley, es decir, con registro escrituras o títulos, lo que es un primer paso para dignificar la vida de estas personas. No obstante, es claro que los procesos pueden presentar dificultades en la norma y la aplicación, es decir, algunos lugares, por ejemplo, al no cumplir con la normativa estipulada en el POT, por ser zonas protegidas, zonas con afluentes, zonas con altos grados de inclinación, entre otros, no pueden ser titulados a sus habitantes y tampoco pueden ser tomados como predios para entrega gratuita a la comunidad, lo que decanta en la no visualización en los inventarios del municipio.

El reconocimiento contable de los predios de asentamientos irregulares de Medellín que han sido incluidos en los estados financieros del municipio, después de pasar por proceso de legalización, regulación, englobe y medición, como los entregados por CORVIDE se registran con su costo histórico y no requieren ser actualizados a un valor comercial, ya que su destinación es entregarlos de forma gratuita a la comunidad, según lo concluido por la CGN en la circular 20132000033211 del 16 de septiembre de 2013.

Para la valoración y reconocimiento contable de los bienes inmuebles patrimoniales y de uso público, donde no se incluyen los predios legalizados por entidades como CORVIDE, es utilizado el método de medición del valor de mercado con el apoyo de la información catastral y se aplica la metodología aprobada por la CGN a través de la circular 20132000033211 del 16 de septiembre de 2013 donde según la disponibilidad de los bienes se realiza la actualización del valor de mercado, evitando la necesidad de gastar altos rublos en procesos de valoración.

Las propuestas metodológicas de reconocimientos y valoración de predios empleando procedimientos técnico jurídico, adicional a los procedimientos técnicos contables aplicados en el caso del Municipio de Medellín son aplicables para casos similares en cualquier municipio colombiano por ser un concepto emitido por la CGN, que una vez se da su visto bueno; por la vocación doctrinante de este ente, se vuelve norma.

El concepto de catastro multipropósito que propone una nueva forma de calcular el valor de predios según sus características, promete ser un instrumento eficaz para los entes del Estado lo que permitirá ser una alternativa para realizar una valoración acertada de los bienes del municipio, al igual que los predios privados.

Al analizar los factores cualitativos que se tienen en cuenta para valorar los predios en Medellín es necesario remitirse primero al POT, allí son establecidas las consideraciones necesarias para la clasificación de los suelos y zonas permitidas para ser habitadas; lo que puede dar valor diferente según sea la zona de la ciudad lo que puede inferir en el valor catastral de los predios. También es de resaltar cómo una norma, el POT, es utilizada e interpretada de diferentes formas dependiendo como, por ejemplo, la zona sur de la ciudad, marcando una gran brecha con el norte donde habitan en su mayoría las clases vulnerables del Municipio.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2006). Acuerdo Municipal de Medellín No. 046 de 2006: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf

- Alcaldía de Medellín. (2014). Acuerdo Municipal de Medellín No. 048 de 2014:
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf
- Alcaldía de Medellín, (2002). Decreto municipal 153 de 2002.
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/d_alcamed_0153_2002.htm
- Alcaldía de Medellín. (2019). Informe gestión 2016 - 2019 Federico Gutiérrez:
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/rendicion/Shared%20Content/Rendicion2016-2019/Documentos/20112019Informe%20de%20Gestion2016-2019_WEB.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2015). Informe gestión 2012-2015 Aníbal Gaviria.
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/RendicinPblicadeCuentas_0/Shared%20Content/PDFs/informegestion-2015-baja.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2011). Informe gestión 2008-2011 Alonso Salazar.
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n/2011-12-15_InformeFinalGestion_2008-2011.pdf

- Alcaldía de Medellín. (2011). Medellín futuro Alcaldía de Medellín 2020-2023: <https://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/documentos/Programa%20Daniei.pdf>

- Alcaldía de Medellín. (2011). Plan de desarrollo Medellín cuenta con vos 2016 - 2019. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalDelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf

- Bautista, J. A. (2004). Entre Apolo y Dionisio: Una discusión sobre la naturaleza de la contabilidad pública. *Lúmina*, 5, 129–142. Recuperado de: <https://revistasum.umanizales.edu.co/ojs/index.php/Lumina/article/view/1158/1235>

- Caballero, Antonio (2014). Historia de Colombia y sus Oligarcas (1498-2017). Ministerio de Cultura: Biblioteca Nacional de Colombia. Recuperado a partir de: http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/custom/web/content/ebooks/caballero_web/index.html

- Cano Mejía, V., & Arias Suárez, J. D. (2018). Algunas tensiones teórico-normativas de la contabilidad pública en Colombia. *Revista Colombiana De Contabilidad - ASFACOP*, 6(12), 97-112. Recuperado a partir de: <https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/105>

- Concejo de Medellín. (2012). Anexo 01- comisión accidentada 70 de 2012:
<https://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/2018-01/Anexo-1-comision-accidental-70-de-2012-Presentacion-Bienes-fiscales.pdf>

- Contador General de la Nación. (2013). Circular con radicado CGN n° 20132000033211 del 2013.

- Contaduría general de la nación. (2007). Resolución 222 de 2006:
<https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36447/Resoluci%C3%B3n+354+de+2007.pdf/69b18afd-8608-7b4a-1f67-0eff583e0068?t=1573830316099>

- Díaz Jiménez, M. A., Gutiérrez López, J. A., & Patiño Jacinto, R. A. (2018). Valoración de bienes de uso público en el modelo contable de entidades de gobierno en Colombia. Una aproximación desde los precios hedónicos. Cuadernos De Contabilidad, 19(48), 1–12. Recuperado de:
file:///C:/Users/usuario/Downloads/florez,+151557795002_visor_jats.pdf

- El Presidente de la República (2020). Decreto 148 del 4 de febrero del 2020.

- Granda Jaramillo, D. & Mejía Walker, J. C. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. Sistematización de experiencias. Estudios De Derecho, 70(155), 71-102. Recuperado a partir de:
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/21982>

- Granda Jaramillo, D., Vanegas Taborda, A. & Londoño Álvarez, C.A. (2010). Asentamientos irregulares en Medellín. Intervención de la Universidad de Antioquia-

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Sistematización de experiencias. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

- Gutiérrez, Gustavo (2022). Conversación personal

- Gómez, M. (2013). La reforma de la gestión pública en Latinoamérica: su impacto en la transparencia y la divulgación de la información financiera. Universidad de Valencia, Valencia-España. Recuperado de:
<https://mobiroderic.uv.es/bitstream/handle/10550/31691/Tesis%20Doctoral%20Final%20%28versi%C3%B3n%20impresi%C3%B3n%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2011). Resolución 0070 del 4 de febrero de 2011.
https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_70_de_2011.pdf

- Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín. (2019). Informe de gestión 2016 - 2019. <https://isvimed.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/Informe-de-Empalme-consolidado-2016-2019.pdf>

- International Public Sector Accounting Standards Board (2018). Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/nicsp-17-propiedad-plan.pdf>

- Loaiza-García, R. (2021). Conversación personal.

- López Roldán, K. J. (2016). Educar para habitar, migración, urbanización e historia social en Medellín. Fundación Casitas de la Providencia, 1960-1970 (Trabajo de grado). Universidad de Antioquia, Medellín.

- Londoño, J.; Bermúdez, L. (2016). Análisis del concepto de interés público a partir de la discusión entre los presupuestos planteados por las corrientes funcionalista y crítica de la contabilidad. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 69, 13-31.

- Ministerio de hacienda y crédito público. (1996). Ley 298 de 1996 <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/14015/Ley%20298%20de%201996.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Molano, Alfredo. (2015). Fragmentos de la historia del Conflicto Armado (1920-2010). Colombia. Espacio Crítico

- Pérez Fonseca, Andrea Lissett. (2017). La periferia en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 53, pp. 148-170. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/328645/20790679>

- Pulgarín Giraldo, H., & Cano P., J. A. (2000). Historia de la Contabilidad Pública en Colombia. Contaduría Universidad De Antioquia, (37), 87–125. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cont/article/view/25575>

- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia 1991: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

- Sierra Urrego, Alejandro (2022). Conversación personal.

- El congreso de Colombia. (2014). Ley 708 de 2014 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4956>