

**METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN  
SERVICIO DE ASESORÍA SOBRE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS  
EN LA ALCALDÍA DE ITAGÜÍ**

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno

**HORACIO HOYOS ALZATE**

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
MAESTRIA EN GOBIERNO  
COHORTE 013  
COLOMBIA  
2015

## CONTENIDO

RESUMEN .....	6
INTRODUCCIÓN .....	8
1. MARCO DE REFERENCIA .....	10
1.1 Consideraciones preliminares .....	10
1.2 ¿Legalización o formalización? .....	11
1.1.2 Proceso misional .....	14
1.1.3 Predial .....	15
1.2 Marco normativo .....	18
Fuente: Elaboración propia.....	18
2. REFERENCIAS METODOLÓGICAS .....	20
2.1 Literatura sobre enfoques y recomendaciones metodológicas .....	20
2.2 Importancia y ámbito de aplicación del Marco lógico .....	22
2.3 Modelo Canvas .....	26
2.4 Fases del proyecto .....	28
2.5 Enfoque, técnicas e instrumentos .....	28
2.5.1 Análisis documental .....	28
2.5.2 Entrevistas .....	29
2.5.3 Cuestionarios .....	30
2.5.4 Registro y sistematización de la información .....	31
2.5.5 Análisis de la información .....	32
3. CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ .....	33
3.1 Aspectos generales del Municipio de Itagüí .....	33
3.1.1 Demografía .....	35
3.1.2 Clima, altitud y topografía .....	35
3.2 Administración pública y caracterización de usuarios eventuales del servicio de asesoría.....	36
3.5 Sondeo a la población que visita la alcaldía por información. ....	37
3.5.1 Estrato socioeconómico .....	37
3.5.2 Condición especial .....	38
3.5.3 Tipo de Inmueble.....	39
3.5.4 Condición de ocupación .....	40
3.5.5 Título de la Propiedad.....	41
3.5.6 Distribución Geográfica de necesidades .....	42
3.5.7 Rango de años en la propiedad.....	43
3.5.8 Ingresos del Hogar .....	44

3.5.9 Beneficiario subsidios .....	45
3.5.10 Tipo de necesidad.....	45
3.5.11 Caracterización de los usuarios que solicitan asesoría.....	46
4 LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS EN EL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ .....	48
4.2 Contexto local, el caso de los barrios La Cruz y Olivares.....	51
5 SERVICIO DE ASESORÍA SOBRE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS A PARTIR DEL MODELO CANVAS Y SEGÚN LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS.....	55
5.1 Bloques del negocio .....	55
5.2 Documentación del proceso y redacción del plan de negocio .....	61
5.2.1 Documentación del proceso a partir del manual de procesos y procedimientos de la entidad .....	63
5.2.2 Flujograma del proceso.....	70
6 RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SERVICIO DE ASESORÍA SOBRE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS.....	72
BIBLOGRAFÍA .....	77

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Relación de las principales normas en materia de legalización de predios.	16
<b>Tabla 2:</b> Representación del árbol de problemas	22
<b>Tabla 3:</b> Representación del árbol de objetivos	23
<b>Tabla 4:</b> Bloques de preguntas que conforman el cuestionario	28
<b>Tabla 5:</b> Resumen de los principales elementos del modelo de negocio	59
<b>Tabla 6:</b> Documentación del servicio de asesoría sobre formalización de predios a partir del formato de procedimientos y manual de calidad de la entidad	62

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Representación de elementos Modelo CANVAS	26
<b>Figura 2:</b> Localización del Municipio respecto al Área Metropolitana, el Departamento de Antioquia, el país y el continente	33
<b>Figura 3:</b> División Político-administrativa del Municipio de Itagüí.	34
<b>Figura 4:</b> Organigrama Alcaldía de Itagüí.	36
<b>Figura 5:</b> Estrato socioeconómico de las personas que se acercan a solicitar información o asesoría.	37
<b>Figura 6:</b> Condición especial de los usuarios que se acercan a la alcaldía a solicitar información sobre procedimientos catastrales o de predios.	38
<b>Figura 7:</b> Tipo de inmueble de las solicitudes	39
<b>Figura 8:</b> Situación de ocupación del inmueble.	40
<b>Figura 9:</b> Titularidad de los inmuebles	41
<b>Figura 10:</b> Distribución por comunas de las necesidades de formalización	42
<b>Figura 11:</b> Rango de años de la propiedad.	43
<b>Figura 12:</b> Rango de ingresos del hogar	44
<b>Figura 13:</b> Beneficiarios de subsidios	44
<b>Figura 14:</b> Tipos de necesidad identificados	45

## **RESUMEN**

Siguiendo la metodología de Marco Lógico, durante el proceso de formulación del proyecto, se pudo identificar como un problema central la poca voluntad que existe en amplios sectores de la población en materia de legalización de predios, convirtiéndose este un problema central, tanto para las administraciones territoriales, como para la población.

Para las administraciones territoriales y entidades encargadas de llevar el registro de predios y sus mutaciones, esto es un asunto importante, ya que es con base en los registros de predios legalizados que se establecen buena parte de los ingresos tributarios y se orientan varios de los programas sociales, incluidos los de vivienda. Mientras que para los sectores de la población que se han abstenido de iniciar procesos, la no legalización de predios redundará en pérdida de beneficios o en la dificultad para acceder a ellos.

La metodología de Marco Lógico, permitió evidenciar que las principales causas del problema son la desconfianza y el desconocimiento en la población, por lo cual en el presente trabajo se definió como alternativa de solución la del diseño de un servicio de asesoría personalizado que contribuya en la solución del problema, sensibilizando e informando a la población simultáneamente.

**Palabras Clave, Clasificación JEL:** H1, H2, I3, K1, K2, K4, R1, R2, R3, R5

## **ABSTRACT**

Following the methodology of logical framework during the project formulation was identified as a key problem that exists opposition among large sections of the population in terms of legalization of land, making this a central issue for both administrations territorial, and the population.

For local authorities and bodies responsible for keeping track of land and its mutations, this is an important issue, since it is based on the records of legalized land that much of the tax revenues are established and directed several programs social, including housing. As for the sectors of the population they have refrained from initiating processes, not legalization of land resulting in loss of benefits or the difficulty in accessing them.

The Logical Framework Methodology, Survey revealed that the main causes of the problem is the distrust and ignorance in the population, which in this study was defined as an alternative solution the design of a personalized advice to help in the solution, sensitizing and informing the population simultaneously.

Keywords, JEL Classification: H1, H2, I3, K1, K2, K4, R1, R2, R3, R5

## **INTRODUCCIÓN**

Uno de los temas más importantes para las administraciones públicas es la organización del territorio a través de un adecuado proceso de registro de los propietarios y bienes asentados en la jurisdicción del municipio, pues esto es la base para un óptimo sistema de recaudo que impacte favorablemente las finanzas y permita la orientación de distintos programas sociales.

El saberse propietarios legales de un predio tiene un impacto positivo para los ciudadanos, no solo en su autoestima, sino, en su sentido de pertenencia como parte de una ciudad; contar con una vivienda legal es el primer requisito para acceder a todos los beneficios que ofrecen las políticas nacionales, departamentales y municipales, en materia de mejoramientos de vivienda.

Las administraciones territoriales del país se enfrentan a problemas comunes que dificultan la obtención de registros consolidados de propietarios y bienes inmuebles y, tanto el Área Metropolitana como el municipio de Itagüí, no son la excepción. Los constantes cambios o mutaciones en la titularidad, producto de muertes, sucesiones, compraventas, modificaciones, asentamientos por desplazamiento, posesiones irregulares y demás hechos que cambian los registros existentes explican esta problemática.

El ejercicio de representar esta situación en un árbol de problemas, facilitó la reflexión y posterior identificación de dos causas principales que lo originan, (1) la desconfianza para iniciar procesos de formalización y (2) el desconocimiento de cómo y porque hacerlo. De igual manera, permitió la identificación y posterior reflexión de varios efectos que dicha problemática acarrea, como son el inadecuado o insuficiente registro de los propietarios y bienes asentados en la jurisdicción del municipio, dificultades en el proceso de recaudo por concepto predial y su correspondiente déficit en las finanzas municipales y, finalmente, la existencia de un grupo de propietarios sin titularidad de los predios que habitan y el efecto negativo que esto implica para su autoestima.

Partimos de la hipótesis de que el desconocimiento de buena parte de la población respecto a procedimientos legales y administrativos, así como la desconfianza endémica e históricamente constituida en algunos sectores de la población, generalmente ubicados en zonas marginales o con diferentes problemáticas sociales, constituyen la base que invita a evadir los procedimientos.

Es por ello que, a partir de la misma metodología de Marco Lógico, se seleccionó como la alternativa de solución, aquella que permitió satisfacer o atender las dos causas del problema simultáneamente. Fue así como se decidió diseñar un servicio de asesoría para formalización de predios que sensibilice (trabaje la desconfianza de la población) e informe o instruya sobre procedimientos, programas y beneficios (trabaje el desconocimiento de la población).

Este trabajo presenta las bases para el diseño de un servicio de asesoría sobre formalización de predios: en el capítulo uno se abordan algunos referentes conceptuales importantes para el trabajo, tanto a partir de la literatura, como de la normatividad vigente. En el capítulo dos, se presenta la metodología que se utilizó para el levantamiento, sistematización y análisis de la información, mencionando el enfoque, primordialmente deductivo, es decir, de lo general a lo particular, así como las herramientas metodológicas empleadas. En el capítulo tres, se presenta una caracterización del municipio, producto de un proceso de diagnóstico que contempló aspectos geográficos, demográficos, de la administración pública, de la población objetivo y un panorama general respecto a los procesos de formalización de predios en el Municipio. En el capítulo cuatro se aborda el estado del arte de la situación de formalización de predios en el área Metropolitana del Valle de Aburrá y en el municipio de Itagüí. En el capítulo cinco se efectúa el diseño del proceso de asesoría para formalización de predios a partir del Modelo Canvas. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones.

# 1. MARCO DE REFERENCIA

Sobre el tema de legalización de predios existe una abundante información que va desde aspectos normativos, hasta diferentes estudios que abordan el tema a partir de diversos enfoques, como el económico, la administración pública, la violencia o el narcotráfico, entre otros, perfilándose claramente como un problema de investigación interdisciplinar y multidimensional.

El presente capítulo aborda parte de la literatura que sobre el tema existe y hace precisión sobre algunos conceptos utilizados en el trabajo. Igualmente, se identifica la legislación que soporta normativamente los temas de legalización de predios.

## 1.1 Consideraciones preliminares

Para Fernández (1999), los programas de gestión urbana o de formalización adelantados en países subdesarrollados, han debido adoptar un enfoque social respecto a los derechos de propiedad, lo cual, según el autor, “garantiza una intervención estatal de amplio alcance sobre el control del uso y desarrollo del suelo” (Fernández. 1999). Pero el autor va más allá y asegura que cuando se generalizan las políticas de liberalización, así como los esquemas de privatización, termina primando una interpretación más individualista y, si se quiere, tradicional, sobre los derechos de propiedad, “que dificulta los intentos progresistas de disciplinar el uso y desarrollo de la propiedad urbana. Se trata de una aparente paradoja<sup>1</sup> que revela la brecha entre una definición más progresista de los derechos de propiedad y la tendencia actual en pro de la privatización” (Fernandez. 1999). En otras palabras, dicho individualismo puede dificultar las acciones o programas sociales de formalización que busquen afectar positivamente amplios sectores de un territorio y esto es algo que se debe tener

---

<sup>1</sup> Esta aparente paradoja identificada por el autor es el resultado del conflicto entre derecho individual y derecho colectivo.

siempre en cuenta y procurar contrarrestarlo, por ejemplo, con amplias campañas de comunicación o sensibilización, que vayan generando una perspectiva más colectiva respecto al asunto de la propiedad.

## **1.2 ¿Legalización o formalización?**

Al consultar el diccionario Larousse<sup>2</sup>, este arroja dos acepciones ligeramente distintas para el término legalizar. Por una parte, y desde un punto de vista más social que administrativo, puede referirse al simple hecho de “dar estado legal a una cosa” es decir, legalización de algún comportamiento o acción que antes no se consideraba legal, por ejemplo, la legalización del aborto, del uso médico de la marihuana, entre otros.

Por otra parte, alude a una situación de carácter administrativo, como “certificar auténticamente la legalidad de un documento o una firma”, mediante una autoridad competente. Contratos, testamentos o cualquier otro documento que requiera de tal validación legal, son claros ejemplos.

No obstante, en cualquiera de los dos casos, la legalización implica que dicha acción o documento pasa a ser aceptado y legal para la jurisprudencia de un Estado. En este sentido, el término formalizar, que el diccionario Larousse define como “revestir con las formalidades legales”. podría ser sinónimo del término legalizar, especialmente con aquella acepción más administrativa y entendiéndolo como un proceso de adecuación a las normas o “formas” vigentes.

Otros diccionarios ofrecen resultados muy parecidos, por lo que se puede resumir que la formalización consiste más en un proceso y en dar carácter legal a algo (sin que necesariamente termine haciendo legal ese algo) mientras que la legalización alude específicamente a una acción que hace legal el objeto en cuestión.

---

<sup>2</sup> Dicha referencia fue tomada del diccionario Pequeño Larousse. Edición 1972. Sin embargo, la mayoría de diccionarios arrojan estas dos acepciones para el término legalizar o legalización.

Ove (2007), parece reforzar esta idea de la legalización como un solo acto y la formalización como proceso, al discutir el asunto de la formalización desde el punto de vista filosófico. El autor afirma que “la formalización en filosofía generalmente resulta de una idealización en dos pasos. Primero, de un lenguaje común a un lenguaje regimentado y, luego, de un lenguaje regimentado a un lenguaje lógico o matemático” (Ove. 2007). Si se hace una extrapolación de esta idea al contexto del trabajo, se puede entender la formalización como un proceso, con mínimo dos pasos y cuyo último paso podría ser la legalización. Visto así, la formalización puede ser comprendida como una pre-legalización.

Por lo tanto, aunque la jurisprudencia colombiana no establece claramente una diferencia semántica entre ambos términos, la connotación más positiva del término formalización y que referencie a un proceso, motiva su uso en este trabajo, pues con este término no se enfatiza tanto la condición o estado de ilegalidad, como si ocurre con la palabra legalización, que por resaltar estos aspectos, puede tener una connotación más negativa. En otras palabras, “lo ilegal” connota aspectos negativos y “lo formal” connota o destaca aspectos positivos, pues es una invitación a organizar elementos no ordenados.

Incluso, pareciera que a la hora de elegir entre uno y otro término en documentos oficiales, la balanza se inclina a emplear la palabra formalización, en lugar de legalización. Por ejemplo, en Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural (2011), se define el objeto del documento de la siguiente forma:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) creó el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural mediante resolución No. 0452 de 2010, con el objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos. En tal virtud, el programa impulsa y coordina acciones para apoyar a los campesinos en las gestiones que deben realizar ante los jueces para formalizar el derecho de dominio sobre predios rurales y privados y el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición. Igualmente, acompaña a los interesados en formalizar su propiedad, en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Además del apoyo dado a la formalización, y con el fin de sostener en el tiempo la disminución de la informalidad, el

programa fomenta la cultura de formalidad de la propiedad en el conjunto nacional (Ministerio de Agricultura, 2013).

Si se asume que el lenguaje utilizado puede influir en los efectos de las acciones que se emprendan, por ejemplo en materia de sensibilización, para la superación de la histórica desconfianza de algunos sectores de la población con la administración pública, se comprende como el Ministerio no habla de ilegalidad, sino de informalidad, porque lo primero va asociado necesariamente a un componente sancionatorio y con ello todo lo que implica, como multas, sanciones privativas de la libertad, mientras el término informalidad no se asocia necesariamente con estos aspectos y en esta medida favorece la confianza de los ciudadanos.

Otros términos y conceptos serán usados o citados en este trabajo, con un sentido muy similar al de formalización, debido a que estos ya están introducidos en varios documentos oficiales. Por ejemplo, los términos de regulación, saneamiento de la propiedad o titulación apuntan al mismo lugar.

Es necesario también considerar que cuando se habla de legalización, se tiende a pensar en los sectores más vulnerables y pobres de la sociedad, pero los asuntos de legalización o formalización de predios es algo que atañe a buena parte de la clase media como se intuye de Fernandez (1999), cuando afirma que:

Para expertos y profesionales urbanos, no están claras las razones de las crecientes prácticas ilegales identificadas en zonas urbanas, particularmente las que se refieren al uso y desarrollo del suelo. Según los datos existentes, si se toman en cuenta los patrones de acceso al suelo y de construcción, pareciera que entre el 40 y el 70 % de la población de las principales ciudades de los países subdesarrollados está, de uno u otro modo, al margen de la ley, y ese número no está limitado a la población de bajos recursos (Fernández. 1999).

El 40% y 70% que nos menciona el autor, son muestra de que el asunto de la formalización no es ni pequeño ni marginal, ni afecta sólo a un sector de la

sociedad. Por el contrario, se trata de un problema generalizado, cuya resolución puede empezar por la manera en que se verbaliza el problema.

### **1.1.2 Proceso misional**

En la legislación nacional existe una distinción entre trámite y proceso misional (antes denominado servicio). Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2014) un trámite es:

El conjunto, serie de pasos o acciones reguladas por el Estado, que deben efectuar los usuarios para adquirir un derecho o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley. El trámite se inicia cuando un particular activa el aparato público a través de una petición o solicitud expresa y termina (como trámite) cuando la Administración Pública se pronuncia sobre éste, aceptando o denegando la solicitud (DAFP. 2014).

Destaca en la definición, que se trata de acciones reguladas por el Estado, previstas y autorizadas por la ley, lo cual excluye la posibilidad de que una entidad territorial, como la Alcaldía de Itagüí, pueda implementar un trámite, ya que solo una ley lo puede habilitar o suprimir.

Respecto a los procesos misionales, que antes eran definidos como servicios (DAFP. 2014), dice:

También denominados procesos clave, de prestación del servicio o procesos esenciales, incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser (DAFP. 2014).

De esta manera, los procesos misionales, aquellos que van enfocados a los usuarios, se diferencian de otros tipos de procesos más internos de las entidades, como son los procesos estratégicos, de apoyo o de evaluación y control. Así, los trámites harían parte de los procesos misionales, pero como una entidad territorial no puede crear trámites, el servicio de asesoría propuesto en el presente trabajo se clasificaría en la categoría de OPA u “Otros Procesos Administrativos de cara al

ciudadano” los cuales generalmente tienen el propósito de incrementar la satisfacción de los usuarios y en los cuales la administración tiene autonomía.

Dichos procesos, antes eran denominados en la legislación simplemente como servicios, para diferenciarlos de los trámites, pero a partir de nueva normatividad, se les conoce como OPA, pasando el término servicio a designar el resultado de un trámite. Así, el “Servicio de asesoría para la formalización de predios en la Alcaldía de Itagüí se clasifica como OPA.

### **1.1.3 Predial**

El predial es un gravamen a la propiedad que se deduce de un avalúo catastral. Según el artículo 388 de la Constitución Política de Colombia, todo tributo puede ser estipulado solamente por el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales.

Avendaño (2008), dice que “el impuesto predial es un tributo de gran impacto social el cual, al analizar sus características, estructura y base de liquidación, se encuentra que es proporcional a un símbolo de riqueza, la propiedad raíz (Avendaño. 2008). La determinación o estimación de esta riqueza representada en tierras o predios, es lo que se denomina avalúo catastral.

El primer marco legal sobre el impuesto predial se remonta a inicios de siglo XX, como sostiene un documento del Banco de la República (2002). Allí se afirma que fue la Ley 34 de 1920 la que definió una tarifa del 2 por mil, “que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto” (Banrepública. 2002).

No obstante, en la década de los ochenta se comienzan a identificar varios problemas, como deficiencias en la administración de los cobros, registros o avalúos desactualizados y un número creciente de exenciones, que alcanzaban

prácticamente el 10% de los predios. Con base en lo anterior, “la Misión encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad” (Banrepública. 2002).

Pinzón, et al (2008), por su parte, considera que el problema de no contar con información suficiente y actualizada afecta el desarrollo general del país y refiriéndose específicamente a la información catastral, afirma que “el catastro es el soporte de muchos proyectos nacionales, entre ellos, el fortalecimiento de las finanzas municipales, el ordenamiento territorial, la estratificación socioeconómica, la titulación de tierras y por supuesto, el inventario de los recursos naturales” (Pinzón, et al. 2008).

¿Pero que otros aspectos motivan la desactualización de los registros que impiden contar con un acertado avalúo catastral? Sierra (2011) destaca una de estas razones, como es “la confiscatoriedad de que han hecho uso las autoridades tributarias cuando algunos contribuyentes no cancelan oportunamente las deudas fiscales” (Sierra. 2011), hecho que sin duda ha desestimulado el inicio de procesos de formalización en amplios sectores de la población, pues el temor a perder el predio por no poder pagar los tributos prima en ocasiones sobre el deseo de cumplir con las normas.

Por su parte USAID (2004), adjudica a los procesos administrativos una de las principales razones que desestiman el pago del tributo predial, cuando se afirma que para empezar a solucionar dichos problemas lo esencial es:

contar con la información necesaria tanto para tomar decisiones de política tributaria local y nacional como para evaluar políticas y gestión administrativa. La ausencia de una base de datos fiscales completa que incluya la información sobre el potencial de recaudo, estimativos del recaudo programado del impuesto predial, los recaudos efectivamente realizados, el valor de los impuestos en mora y la distinción entre el recaudo rural y urbano limita sustancialmente un análisis adecuado de la situación. Sin esta

información es, desde luego difícil poder cuantificar el impacto de cambios en la política fiscal nacional y local con respecto a las tarifas del impuesto, cambios en la cobertura de la base impositiva, y mejoras en la recaudación tributaria y la administración del impuesto, entre otros aspectos (USAID. 2004).

Otro problema que impide tener registros catastrales claros y actualizados en Colombia, es la falta de unidad de criterios debido a que en el país no existe una, sino cinco agencias catastrales independientes, a saber: Antioquia, Bogotá, Cali, Medellín y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para el resto del territorio. Según Pinzón (2008). Esta descentralización, ha estado sustentada en decisiones históricas de tipo político.

De esta manera, al comparar las diferentes opiniones de los autores referenciados, se pueden agrupar las dificultades catastrales en problemas de información, organización y presupuestarios, más relacionados con el ámbito institucional. Pero también se encuentran algunas causas en el temor de las personas al principio de confiscatoriedad, lo cual actúa como un mecanismo de presión, que impulsa a muchas personas a ocultar o dificultar el correcto registro de sus predios. Como se verá más adelante, esta desconfianza, sumada a la falta de conocimiento, son la raíz del problema al que este trabajo pretende aportar.

Según la Secretaría de Hacienda del municipio de Itagüí, el Impuesto Predial representa el segundo tributo en importancia para el municipio, después del impuesto de Industria y Comercio. Para el 2014 el recaudo por este concepto supero los 36.000 millones de pesos y el tributo hace parte sustancial del presupuesto municipal.

## 1.2 Marco normativo

A continuación, se relacionan las principales normas que soportan los procesos de formalización de predios, tanto a nivel nacional como municipal.

**Tabla 1:** Relación de las principales normas en materia de legalización de predios.

Norma	Año	Propósito	Idea(s) central
Ley 9	1989	Dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones	Especialmente el capítulo V, habla de los procesos y mecanismos para legalizar un predio.
Ley 308	1996	Modifica parcialmente el artículo 367 del Código Penal y se tipifica como conducta delictiva la del Urbanizador Ilegal	Aporta la tipificación del delito de urbanización ilegal.
Ley 388	1997	Modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.	Trata sobre los tributos, el impuesto predial y las sanciones por no cumplir esta obligación.
Ley 810	2003	Modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.	Se refiere a las sanciones urbanísticas y las actuaciones de los curadores urbanos.
Decreto Nacional 564	2006	Los artículos 122 al 131, establecen expresamente las disposiciones generales, el proceso y el trámite para la legalización de asentamientos humanos realizados clandestinamente	Habla del proceso y trámites para legalización de asentamientos clandestinos.
Decreto nacional 1469	2010	Reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.	Trata sobre el licenciamiento urbanístico y el rol del curador urbano.

Fuente: Elaboración propia

La normatividad presentada se puede dividir en dos categorías. Por una parte, existe un abundante corpus normativo sobre mecanismos, procedimientos, roles y procesos tendientes a la formalización o legalización. Por otra parte, se describen en detalle sanciones por no cumplir las obligaciones, tipificaciones de delitos entre otros. No obstante, en su conjunto, este paquete de normas constituye la base y referencia obligada para la implementación de cualquier proceso o acción de legalización o formalización. Otras normas desarrollan otros asuntos relativos a procesos catastrales como la Resolución 2555 de 1988, Por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional o la Resolución 070 de 2011. Esta última norma, según el IGAC (2012) incorpora

aspectos tecnológicos que podrían “mejorar los diferentes procesos catastrales y la consolidación de un Sistema Nacional Catastral. Adicionalmente, se viene revisando el marco normativo del Catastro para equiparlo a la realidad y dinamismo del sector inmobiliario, con un sentido prospectivo” (IGAC. 2012).

En síntesis, la evolución de la normatividad en materia predial o catastral, estuvo orientada inicialmente más hacia el fomento de la autonomía territorial y su fortalecimiento tributario y económico, pero con el tiempo se puede observar una tendencia más orientada a las sanciones y multas. El presente trabajo pretende, entre otras cosas, aportar en al cambio de mentalidad, promoviendo un desmonte de las medidas coercitivas y sancionatorias, reemplazándolas por un modelo donde se acompañe, se asesore y se capacite más a las personas, antes de sancionarlas.

## 2. REFERENCIAS METODOLÓGICAS

En este capítulo se presentan algunas referencias metodológicas, así como la orientación de la investigación, contemplando un enfoque descriptivo y unos métodos y técnicas que combinan análisis cuantitativos y cualitativos.

### 2.1 Literatura sobre enfoques y recomendaciones metodológicas

Cuennin (2009), brinda al lector no familiarizado con el análisis económico de proyectos, una idea general de cómo puede apoyar el diseño, seguimiento y evaluación de operaciones, concentrándose en el caso de Programas de Mejoramiento de Barrios, por medio de la presentación de una síntesis o compilación de diferentes metodologías para la formulación y evaluación de programas.

El autor sostiene que para la identificación de los beneficios económicos atribuibles a este tipo de programas, donde existen múltiples sectores, intereses y relaciones, es clave realizar “un sólido análisis económico, y el trabajo con la comunidad suele evitar resistencias y permite dimensionar adecuadamente las obras” (Cuenin, 2009).

El Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos (DNP, 2011) describe los procedimientos que deben seguir los proyectos susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este manual articula concepciones teóricas, normativas y metodológicas, para brindar una guía comprensible incluso para aquellos que no son expertos en la materia. Una conclusión que se desprende, es que una vez un proyecto ha sido diseñado y estructurado, siguiendo las metodologías propuestas, tendrá muchas más posibilidades de éxito. Aunque el presente trabajo no es un proyecto de inversión, sino más bien de tipo organizacional y procedimental, se adoptó parte de la metodología propuesta en este manual, como fue la de Marco

Lógico y el árbol de problemas. Respecto a los proyectos de inversión pública, el autor afirma:

Se entiende por inversión pública la aplicación de un conjunto de recursos públicos orientados al mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la producción o prestación de bienes y servicios a cargo del Estado, o mediante la transferencia de recursos, siempre que se establezca claramente un cambio positivo en las condiciones previas imputable a la aplicación de estos recursos, en un tiempo determinado. (DNP, 2011. Pp. 9).

Por lo regular se exige que la presentación de los proyectos se desarrolle a partir de la metodología de Marco Lógico y, para el caso nacional específicamente, la utilización de la metodología MGA<sup>3</sup>, basada en Marco Lógico. Se empleó por lo tanto este recurso, no sólo para estar acorde con las metodologías vigentes, sino para asegurar la coherencia en la estructuración del proyecto.

Finalmente, dado que el trabajo aquí propuesto se basa en un servicio, más que un trámite o, más exactamente en un OPA, se debe aportar toda una arquitectura o diseño de dicho proceso, no sólo por exigencia de la misma jurisprudencia, manuales y normas técnicas de Control Interno, sino, para poder generar la información necesaria y darle un trato sistemático, que facilite el análisis y la toma de decisiones administrativas.

En este sentido, algunas metodologías como el Modelo Canvas, resulta de gran utilidad para facilitar este diseño y ayudar, por ejemplo, con su representación gráfica o con el flujograma del servicio. Dicho modelo será abordado más adelante, tanto desde su concepción teórica como operativa, ya que se empleará como instrumento para diseñar el proceso de asesoría.

---

<sup>3</sup> Metodología General Ajustada

## 2.2 Importancia y ámbito de aplicación del Marco lógico

Marco Lógico es una metodología que consiste en la ejecución sistemática de una serie de pasos que facilitan la identificación, formulación y evaluación de proyectos. Ortiz y Rivero (2007) se refieren al Marco Lógico de la siguiente manera:

Una de las herramientas más conocidas para organizar las ideas (...) en una propuesta es el marco lógico (en sus múltiples variaciones); pues este ordena el argumento de una propuesta enfatizando la coherencia de las relaciones lineales entre diferentes niveles (fin, objetivos, efectos, resultados, actividades). (Ortiz y Rivero, 2007).

Esta metodología es ampliamente utilizada en la formulación de proyectos, principalmente de inversión, tanto del orden nacional, departamental y municipal. La utilización de esta metodología se justifica también en la posible población vulnerable que puede impactar el proyecto. Ortiz y Rivero (2007) resaltan que

Procesos formales como Marco Lógico y Teoría de Cambio son ejemplos de enfoques que permiten diseñar, ejecutar, monitorear, y evaluar intervenciones que abordan temas de pobreza, inequidad, retos al medio ambiente, etc. En la fase de planeamiento, tales enfoques apoyan en gran medida la identificación de resultados de impacto, la comprensión de causalidades, efectos críticos, y la determinación de iniciativas (Ortiz y Rivero, 2007)

El uso que se le da a esta metodología en la formulación de proyectos de inversión es frecuente, debido a que en muchas ocasiones las altas inversiones demandan que todos los elementos relevantes hayan sido tenidos en cuenta durante la formulación. No obstante, su uso no se limita a este tipo de proyectos estatales, extendiéndose a otros ámbitos, en la academia, la empresa privada, investigación social o, como es el caso de este trabajo, la formulación de metodologías que mejoren la relación con la comunidad en lo concerniente a procesos de formalización de predios.

La metodología de Marco Lógico se sirve de una lógica que va de abajo hacia arriba o de las causas (raíces) a los efectos (ramas), pasando por el problema central o tronco. Se recomienda representar inicialmente estos tres elementos gráficamente para tener una mejor idea del problema.

Lo pasos generales de la metodología son los siguientes:

- A) Identificación del problema general
- B) Construcción del árbol de problemas
  - Identificación de las causas directas e indirectas del problema central.
  - Identificación de los efectos directos e indirectos del problema central.
- C) Construcción del árbol de objetivos, en relación al problema central y a partir del árbol de problemas.
  - Definición del objetivo general en relación al problema
  - Definición de los objetivos específicos en relación a las causas del problema.
- D) Formulación de alternativas de solución que satisfagan la necesidad identificada y den cumplimiento a los objetivos (mínimo 2).
- E) Selección de la alternativa de solución más viable.
- F) Definición de los objetivos del proyecto
- G) Definición de actividades a partir de los objetivos del proyecto

En el caso de este trabajo, se pudo constatar, como lo indican los manuales de Marco Lógico, que el ejercicio de construcción del árbol de problemas no es lineal. Por el contrario, es necesario devolverse constantemente y reflexionar si lo que se está analizando en cada momento si es una causa o un efecto, lo que obliga a replantear constantemente las variables.

**Tabla 2:** Representación del árbol de problemas

<b>Efectos 2 Indirectos</b>		Déficit en las finanzas municipales.	Menor autoestima y sentido de pertenencia.
<b>Efectos 1 Directos</b>	Inadecuado e insuficiente registro de los propietarios y bienes asentados en la jurisdicción del municipio.	Dificultades en el proceso de recaudo por concepto predial.	Propietarios sin titularidad.
<b>Problema Central</b>	<b>Poca voluntad para legalización de predios en los ciudadanos de Itagüí</b>		
<b>Causas 1 Directas</b>	Desconfianza de algunos sectores de la población.		Desconocimiento de gran parte de la población respecto a procedimientos legales y administrativos en materia catastral.

Fuente: Elaboración propia

El árbol de problemas, facilitó la reflexión y posterior identificación de dos causas principales que lo originan, como son la desconfianza y el desconocimiento respecto a procesos de formalización de predios.

De igual manera, el ejercicio permitió la identificación de varios efectos que dicha problemática acarrea, pero después de una depuración, se seleccionaron cinco efectos, donde tres se consideran directos y dos indirectos.

Esta representación, permitió que a través de un ejercicio semántico (en el que la connotación negativa de los problemas, causas y efectos, se transforma en positiva), se lograra la construcción de un árbol de objetivos, con el cual se precisó el camino a seguir para lograr dichos objetivos, pues fue pensando en estos objetivos que se identificaron posibles alternativas de solución al problema inicial.

**Tabla 3:** Representación del árbol de objetivos

Objetivo General	Fomentar en los ciudadanos de Itagüí una cultura de legalización de predios.	
Objetivos específicos	Conocer las razones que podría tener la población para desconfiar de los procesos de legalización de predios	Identificar aquella información que la gente desconoce y que les impide iniciar procesos de legalización de predios.
Objetivos específicos		Formular recomendaciones para la implementación del servicio de "Asesoría para formalización de predios en la Alcaldía de Itagüí".

Fuente: elaboración propia

Es importante precisar, que hasta este punto, los objetivos que aquí se definían sólo respondían al problema central, pero eran ya un insumo para la identificación y selección de las alternativas de solución.

Según la metodología de marco lógico, una vez se tienen claramente identificados el problema central, las causas, los efectos y los objetivos, tanto el general como los específicos, es importante pensar en las posibles alternativas de solución al problema presentado y que estas respondan a los objetivos formulados anteriormente (lo que debería garantizar una coherencia líneal entre problema y solución).

La mayoría de textos y referencias recomiendan plantear al menos dos diferentes alternativas de solución y seleccionar de entre estas la más idónea. Por lo tanto, siguiendo estas recomendaciones, se identificaron las siguientes dos alternativas.

- Alternativa de solución 1

Formulación de un plan municipal de comunicación pública sobre legalización de predios que incluya sensibilización y capacitación.

- Alternativa de solución 2

Formulación y diseño de un servicio de asesoría para formalización de predios en la Alcaldía de Itagüí.

Teniendo en cuenta que cualquier alternativa que se formule deberá estar enfocada a mejorar la cultura de legalización de predios y que para ello es fundamental que dichas alternativas contemplen estrategias de comunicación, en las que, entre otras cosas, se le comunique a los ciudadanos tanto los beneficios de legalizar como los riesgos de no hacerlo, se decidió descartar la primera alternativa de solución debido a que una campaña o plan de comunicación pública debería ser lo suficientemente amplio como para llegar a los sectores de la población objetivo. Es decir, que si bien esta alternativa podría contribuir en lograr los objetivos planteados, implicaría invertir esfuerzos en sectores de la población que posiblemente nunca tendrán que realizar algún trámite catastral.

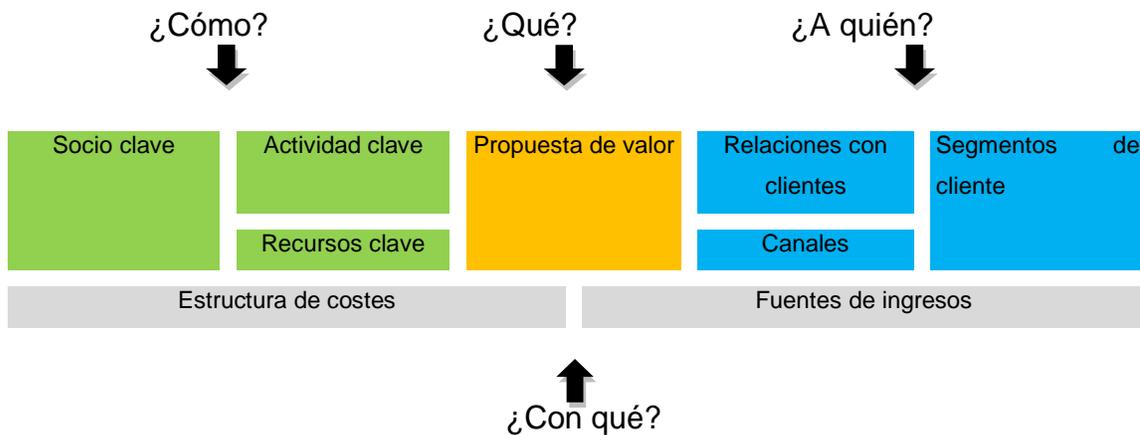
No sucede lo mismo con la segunda alternativa de solución, la cual consiste en una asesoría personalizada destinada exclusivamente a las personas que buscan la información y que por lo tanto se encuentran ante la necesidad de legalización de un predio. Por tratarse de una estrategia más focalizada, se seleccionó la segunda alternativa. De esta manera, se decidió limitar el alcance del proyecto a la formulación y diseño de un servicio de asesoría, a través de una propuesta metodológica,

### **2.3 Modelo Canvas**

El Modelo Canvas fue el resultado de una tesis doctoral de Alex Osterwalder en el 2004 y pronto se ha ido convirtiendo en una metodología ampliamente utilizada como modelo de negocio. Básicamente, la metodología permite ir de una idea a un modelo de negocio de forma estructurada y coherente, tal como el Marco Lógico permitió la estructuración del proyecto, pero, en este caso, se trata es de diseñar el proceso de asesoría en sí.

Ambas metodologías, más que compatibles pueden ser complementarias, como se pretende demostrar en este trabajo, pues una permitió la formulación general del problema y la forma de solución, mientras la otra facilitó la concepción específica de la ejecución.

Sobre el modelo Canvas, toda la fundamentación conceptual y metodológica se encuentra en el libro *Generación de un modelo de negocio* (Osterwalder, 2011), adicional a otras fuentes que retoman, resumen o amplían las ideas del Osterwalder. No obstante, en todas estas fuentes se comienza por definir los nueve apartados o elementos básicos del negocio. Elementos que a su vez se pueden agrupar en sólo cuatro, (cómo, qué, a quién y con qué) como lo muestra el siguiente esquema:



**Figura 1:** Representación de elementos Modelo CANVAS

Una vez se ha definido para cada ítem la información necesaria, a través de un proceso creativo y de reflexión, se pasa a la redacción del plan de negocio, con lo cual se empieza a dar un aspecto más formal al modelo que se pretenda implementar. De este ejercicio resulta un documento, a partir del cual se debe construir un resumen ejecutivo, de no más de dos páginas y que mínimamente contemple una descripción del proyecto, el valor competitivo, el mercado, los requisitos de financiación y equipo de trabajo. En el capítulo cuatro se profundizará un poco más en la metodología de este modelo.

## **2.4 Fases del proyecto**

El proyecto de investigación se fundamentó en el análisis de la información, producto de un diagnóstico para la implementación del servicio de asesoría para la formalización de predios en la Alcaldía de Itagüí. Con este propósito, se identificaron una serie de variables y categorías de análisis, que permitieron identificar los requisitos mínimos necesarios, recursos y demás elementos, para la implementación del servicio y se pudo hacer una caracterización de la población objetivo. A partir del análisis de la información se pudo efectuar la formulación de la propuesta de asesoría.

Así, el desarrollo del proyecto contempló las siguientes tres etapas:

- Diagnóstico
- Análisis y evaluación
- Formulación

## **2.5 Enfoque, técnicas e instrumentos**

El enfoque metodológico del trabajo fue cualitativo y cuantitativo a la vez. En este sentido, se emplearon diferentes técnicas e instrumentos para el levantamiento de información, que abarcaron desde cuestionarios semiestructurados y estructurados, hasta entrevistas abiertas a personajes clave y previamente identificados.

### **2.5.1 Análisis documental**

Este análisis documental, permite extraer información relevante en materia normativa, estadísticas oficiales y datos socio-demográficos, que contribuyeron en la construcción de una caracterización del municipio de Itagüí en materia de formalización de predios y el público objeto de este estudio. Por lo tanto, con el análisis de documentos oficiales, prensa, textos, fotografías y mapas, se complementó la información recolectada a través de otras metodologías, como entrevistas y encuestas.

La investigación documental permitió analizar los datos y poder extraer de la información obtenida, aquellos aspectos de interés para el proyecto. En especial, se privilegió aquella información relacionada con información de predios, información socio-demográfica y antecedentes investigativos. En primer lugar, se recurrió al estudio de la bibliografía recopilada en fuentes secundarias, tales como libros, artículos de revista y monografías, las cuales guiaron la construcción de los instrumentos con los que se obtuvo la información de fuentes primarias.

### **2.5.2 Entrevistas**

De acuerdo con Rosana Guber “la entrevista es una estrategia para hacer que la gente hable de lo que sabe, piensa y cree” (Spradley 1979: 9), “una situación en la cual una persona (el investigador/entrevistador) obtiene información sobre algo interrogando a otra persona (entrevistado, respondente, informante)” (Guber, 2001: 75).

La entrevista permite así la obtención de datos que de otra manera sería imposible conseguir. Dichas entrevistas combinaron la utilización de cuestionarios semi-estructurados con entrevistas abiertas, donde el entrevistado tenía la libertad de exponer su relato sin condicionamiento alguno.

A través de las entrevistas, se pudo conocer la opinión de funcionarios de la administración municipal sobre el servicio de asesoría y recolectar algunas sugerencias para abordarlo. Por otro lado, contemplando el importante papel que representan el juicio de expertos en la formulación de una propuesta como la que se plantea en este trabajo, también fue entrevistado un administrador público experto en temas de servicio al ciudadano, quién aportó igualmente varias recomendaciones a tener en cuenta, tanto en la etapa de diseño, como para el momento de su implementación definitiva.

### 2.5.3 Cuestionarios

Para recolectar la información de los usuarios interesados en asesoría para formalización de predios, se contó con la valiosa ayuda de la Alcaldía de Itagüí, la cual facilitó la aplicación de una encuesta escrita, cada vez que un ciudadano se acercaba a solicitar información sobre los temas en cuestión. Los resultados de este sondeo, que serán tratados en el siguiente capítulo, fueron el producto de la aplicación de 710 encuestas por un periodo de cinco meses, donde el propósito principal fue lograr caracterizar a la población objeto del servicio, en aspectos que van desde información sociodemográfica y de composición de su núcleo familiar, hasta datos económicos y de los predios por los cuales solicitaban información. Los principales campos del cuestionario que componían los interrogantes se describen a continuación, agrupándolos según información personal, del inmueble o del trámite:

**Tabla 4:** Bloques de preguntas que conforman el cuestionario

<b>Información personal y familiar</b>	<b>Información sobre la vivienda</b>	<b>Información sobre el trámite</b>
Nombre solicitante	Barrio/vereda	Tipo de necesidad
Cédula	Comuna	
Teléfono fijo	Estrato	
Teléfono celular	Tipo de inmueble	
Dirección	Condición ocupación inmueble	
Condición especial	¿Posee título de la propiedad?	
Puntaje Sisben	¿Tiene matrícula inmobiliaria?	
Lugar expedición Sisben	¿Cédula catastral?	
Caja de compensación	Rango de años en la vivienda	
Municipio de procedencia		
Ingresos del hogar		
¿Es beneficiario de subsidios?		

Fuente: elaboración propia

#### **2.5.4 Registro y sistematización de la información**

El registro de la información se hizo en diario de campo, cuaderno de notas, a través de fotografías, grabaciones de audio y fichas de registro. En el diario de campo se registraron en forma cronológica las actividades desarrolladas durante el proceso investigativo, mientras que en el cuaderno de notas se apuntaron datos, hechos, fuentes o ideas.

Dado el volumen tan extenso de información e interrelaciones que se generaron en la investigación y entre los temas tratados, se hizo necesario registrar sistemáticamente esta información para facilitar su análisis. Otro recurso empleado fue el de las grabaciones de audio. Estas se utilizaron como herramienta complementaria, para apoyar las entrevistas.

Las fichas de registro y sistematización de información se utilizaron para relacionar la información obtenida mediante las fuentes primarias y secundarias, lo cual sirvió para organizar la información de acuerdo con las categorías pre-establecidas y las necesidades específicas del proyecto. Estas permitieron ubicar rápidamente la información que se requería en un momento dado. Las fichas utilizadas fueron:

- Ficha bibliográfica.
- Ficha de contenido.

La ficha bibliográfica recopiló toda la bibliografía de la investigación. Su contenido fue alimentándose cada que se utilizó una nueva referencia, seleccionada para hacer parte de la bibliografía.

Por su parte, la ficha de contenido recopiló información de interés para la investigación, tal como resúmenes o citas textuales.

### **2.5.5 Análisis de la información**

El análisis de la información se efectuó mediante la técnica denominada “categorías de análisis”, la cual se apoyó en las fichas de análisis y en diferentes matrices que permitieron tabular y organizar los datos según los criterios o categorías predefinidas. Estas categorías “se entienden como ordenadores epistemológicos, campos de agrupación temática, supuestos implícitos en el problema y recursos analíticos. Como unidades significativas dan sentido a los datos y permiten reducirlos, compararlos y relacionarlos” (Galeano, 2004: 38-39).

### **3. CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ**

Antes de proceder al diseño del proceso de asesoría, es importante contextualizar y caracterizar al municipio, lo cual se realiza en este capítulo. En primer lugar, se habla de aspectos geográficos, políticos y administrativos para, posteriormente, tocar temas demográficos y presentar los resultados del sondeo que se efectuó a personas que se acercaban a la entidad por información.

#### **3.1 Aspectos generales del Municipio de Itagüí**

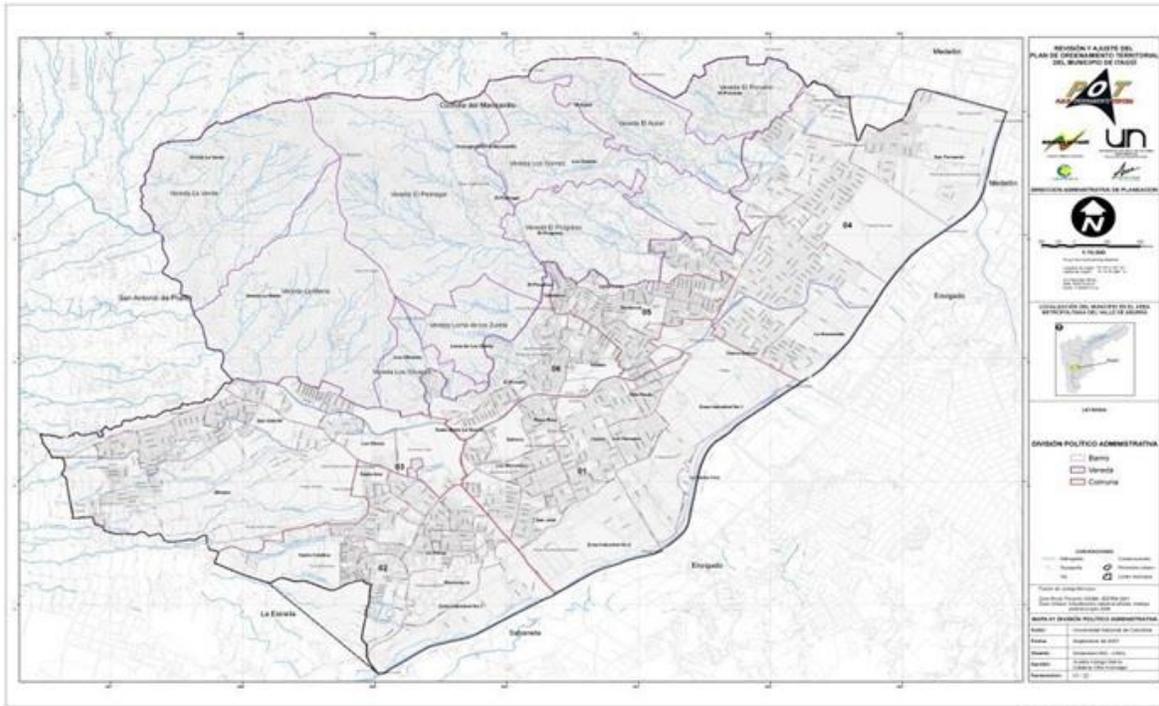
El Municipio de Itagüí se encuentra localizado en la zona central del departamento de Antioquia y hace parte de la jurisdicción metropolitana denominada Valle de Aburrá, la cual comparte con otros nueve municipios. Igualmente, el Municipio de Itagüí se encuentra ubicado al sur del Valle de Aburrá, colindando con Medellín, Envigado, Sabaneta y La Estrella.



**Figura 2:** Localización del Municipio respecto al Área Metropolitana, el Departamento de Antioquia, el país y el continente. Tomado de: [www.itagui.gov.co](http://www.itagui.gov.co)

El municipio tiene una extensión territorial de 21.09 km<sup>2</sup>, de los cuales 12.17 km<sup>2</sup> corresponden a la zona urbana y los 8.90 km<sup>2</sup> restantes a la zona rural, lo que lo convierte en uno de los municipios más pequeños de Colombia.

Política y administrativamente, el municipio está conformado por 64 barrios distribuidos en seis comunas y un corregimiento denominado Manzanillo y que está constituido por ocho veredas.



**Figura 3:** División Político-administrativa del Municipio de Itagüí. Tomado de: [www.itagui.gov.co](http://www.itagui.gov.co)

### 3.1.1 Demografía

Según la proyección del DANE, a partir del censo realizado en el año 2005, para el 2015 el Municipio de Itagüí tiene una población de 230.272 habitantes y cuenta con una densidad poblacional de 13.545 habitantes por kilómetro cuadrado aproximadamente. Su composición etnográfica está representada por mestizos en un 93% y por afrocolombianos en un 6,1.

### 3.1.2 Clima, altitud y topografía

Por lo general, las altitudes del terreno en todo el Valle de Aburrá oscilan entre 1300 y 2800 metros sobre el nivel del mar. Por su parte, la altitud del terreno de Itagüí oscila entre 1590 y 2180 metros sobre el nivel del mar. Las precipitaciones de lluvia son frecuentes, alcanzando en el año los 2700 milímetros. La humedad relativa media oscila entre el 61% y el 72%.

La topografía del municipio es variable y se caracteriza, esencialmente, por la presencia de pendientes, riachuelos y quebradas, que lo atraviesan. Existen igualmente, terrenos semiplanos y ondulados, así como otros con altas inclinaciones. Aquellos terrenos planos son los que están mayormente urbanizados.

### 3.2 Administración pública y caracterización de usuarios eventuales del servicio de asesoría

En el Municipio de Itagüí la administración del territorio está en manos de Concejo Municipal y de la Alcaldía. Esta última cuenta con 13 secretarías, dos direcciones y seis oficinas asesoras.

La estructura organizacional de la alcaldía está compuesta de un primer nivel directivo, en cabeza del representante legal o alcalde municipal, en segundo lugar están las 13 secretarías y por último las diferentes oficinas asesoras. El trabajo fruto de esta investigación estaría por lo tanto dirigido especialmente a la Secretaría de Vivienda y Habitat. Dependencia que cuenta con los recursos humanos y técnicos para adelantar la implementación de las estrategias propuestas en este trabajo.

#### Organigrama de la Alcaldía de Itagüí

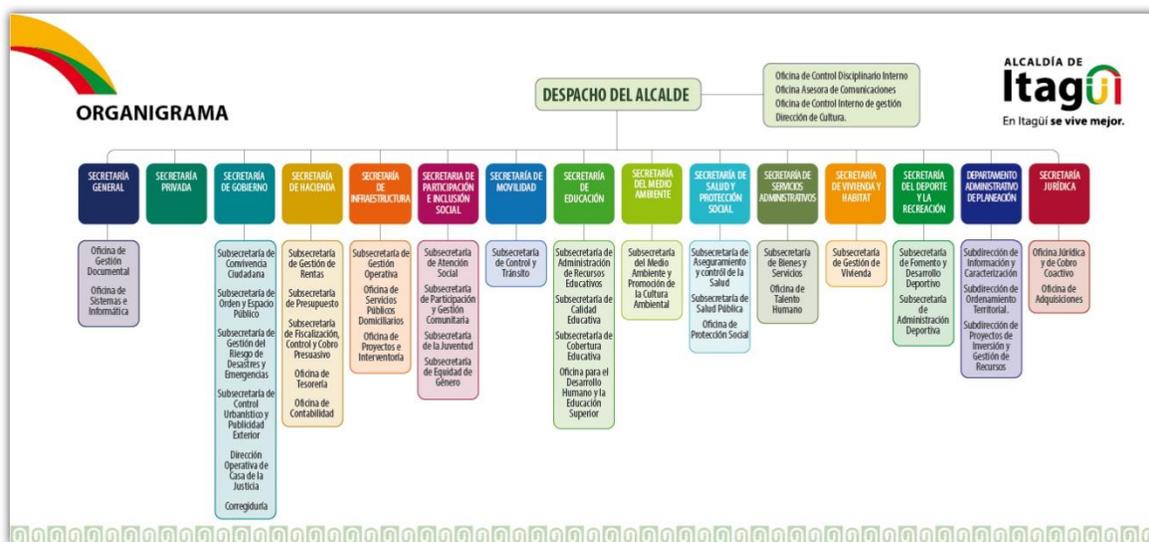


Figura 4: Organigrama Alcaldía de Itagüí. Tomado de [www.itagui.gov.co](http://www.itagui.gov.co)

### **3.5 Sondeo a la población que visita la alcaldía por información.**

A partir de un cuestionario estructurado definido conjuntamente con la alcaldía en el 2014 y cuyo propósito era conocer las necesidades y características de la población que eventualmente podría hacer uso del servicio de asesoría, se lograron identificar una serie de datos de gran importancia, que permitieron orientar la formulación y modelación del servicio de asesoría para formalización de predios.

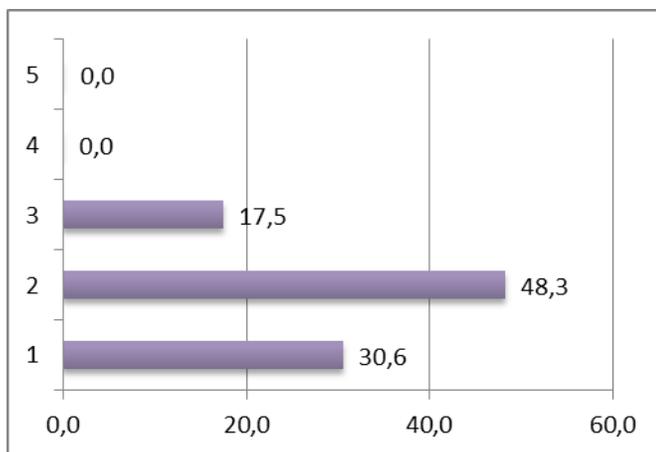
El cuestionario se aplicó durante un periodo de seis meses y alcanzó una muestra de 710 personas. A continuación se presentan los principales resultados.

#### **3.5.1 Estrato socioeconómico**

Según la información recolectada en el cuestionario a la comunidad, se pudo comprobar que la mayoría de personas que se acercan a la alcaldía a solicitar asesoría en temas catastrales o de predios pertenecen al estrato dos con un 48.3%, seguidos por el estrato uno y el tres. En cuanto al estrato cuatro y cinco no hubo reporte. Esto llama la atención, debido a que se podría pensar que aquellos que más solicitan ayuda o asesoría sean los pertenecientes al estrato socioeconómico uno. Pero cuando se compara este resultado con las proyecciones del DANE<sup>4</sup> que indican que el 6% de la población pertenece al estrato uno y el 20% al estrato dos, se comprende porque el resultado. Incluso, se podría afirmar que el porcentaje de usuarios de estrato uno en el sondeo es relativamente alto, en relación a su porcentaje en el total de la población.

---

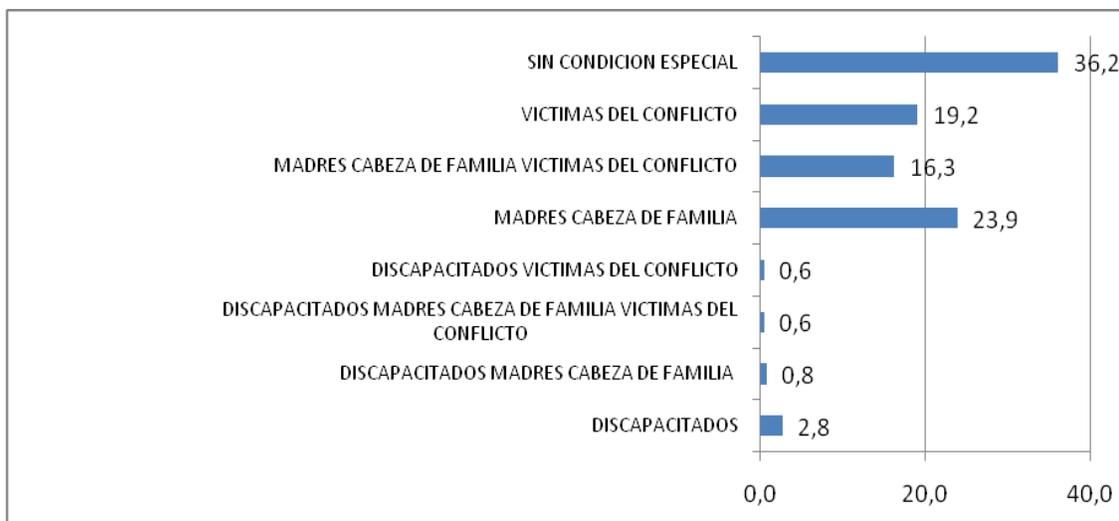
<sup>4</sup> [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)



**Figura 5:** Estrato socioeconómico de las personas que se acercan a solicitar información o asesoría. Elaboración propia.

### 3.5.2 Condición especial

Se pudo indagar también sobre las condiciones especiales de los usuarios. Se pudo constatar que del total de la muestra el mayor segmento corresponde a personas que dicen no tener ninguna condición especial (SCE). Pero entre aquellos que manifiestan tener alguna condición, el grupo lo encabezan las madres cabeza de familia, con un 23,9% de los casos, seguido por víctimas de la violencia 19,2% y otro subgrupo, conformado por madres cabeza de familia que simultáneamente han sido víctimas de la violencia con un 16,3% de los casos. Que la condición especial más representativa sea la de madres cabeza de hogar denota un importante problema social que puede influir en la formulación de acciones tendientes a fomentar la formalización, pues este grupo poblacional requiere de otra serie de atenciones o, más específicamente, de una atención integral, donde habitar en condiciones dignas y legales hace parte esencial.

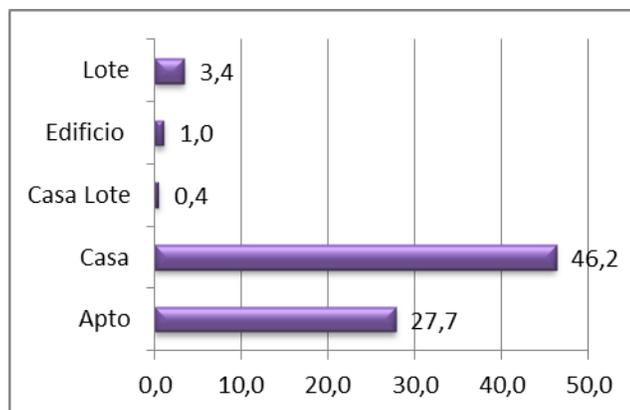


**Figura 6:** Condición especial de los usuarios que se acercan a la alcaldía a solicitar información sobre procedimientos catastrales o de predios. Elaboración propia<sup>5</sup>.

### 3.5.3 Tipo de Inmueble

Al indagar sobre el tipo de inmueble relacionado con la consulta de los usuarios, se pudo evidenciar que el 46,2% corresponde a casas y un 27,7% a apartamentos. En menor medida, se encuentran solicitudes relacionadas con lotes, casalotes y edificios. Por ser la casa una forma de hábitat más tradicional respecto al apartamento, cuyas estructuras son a menudo modificadas sin los permisos necesarios, por tratarse en ocasiones de construcciones grandes que entran en sucesiones y disputas legales, es que no debe sorprender que el tipo de inmueble por el que más ciudadanos desean asesoría sea la casa.

<sup>5</sup> SCE (Sin condición especial), VC (Víctimas del conflicto), MCFVC (Madres cabeza de familia víctimas del conflicto), MCF (Madres cabeza de familia), DISCAVC (Discapacitados víctimas de la violencia), DISCAMCFVC (Discapacitados, madres cabeza de familia y víctimas de la violencia), DISCAMCF (Discapacitados, madres cabeza de familia), DISCA (Discapacitados).

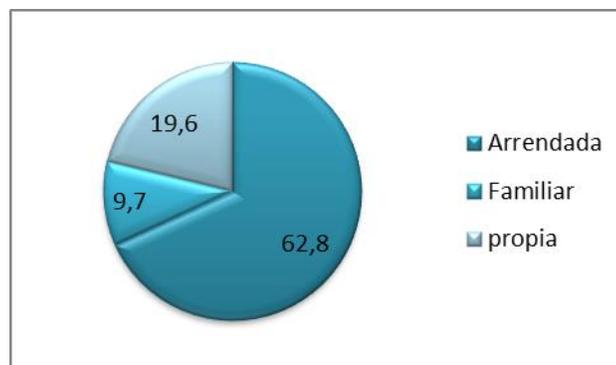


**Figura 7:** Tipo de inmueble de las solicitudes. Elaboración propia.

### 3.5.4 Condición de ocupación

Una de las preguntas socio demográficas que se incluyeron en el cuestionario preguntaba a las personas por la condición de ocupación del inmueble sobre el cual realizaban la consulta. A este respecto, los resultados muestran que la gran mayoría, equivalente al 62,8% de casos, corresponden a inmuebles en arriendo. En segundo lugar, con un 19,6%, los usuarios manifestaron que se trataba de una vivienda familiar y en último lugar, el 9,7%, manifestó que era propia.

Las respuestas a esta pregunta generaron diferentes inquietudes durante el análisis, debido a que resulta llamativo que un porcentaje tan amplio de usuarios reconozca que los inmuebles por los que desean asesoría para formalización estén en arriendo, lo que indica que el contrato verbal o escrito que exista entre las partes se fundamenta en un inmueble que podría no estar legalizado, hecho que puede tener también un impacto en tributos, aspectos legales o afectar un eventual proceso de formalización.



**Figura 8:** Situación de ocupación del inmueble. Elaboración propia.

### 3.5.5 Título de la Propiedad

Pese a que el cuestionario se centraba en información más general de carácter socio demográfico, era indispensable incluir preguntas que pudieran aportar información sobre el nivel de formalización de los predios de los usuarios. Por lo tanto, se introdujo la pregunta sobre la titularidad de la propiedad, donde se daban tres opciones, como eran si el usuario tenía documento de compraventa, escritura o si, simplemente, ejercía posesión.

A esta pregunta solo respondió el 40% de las personas. De este porcentaje un 12,5% afirmó tener escrituras, otro grupo importante 7,3%, dijo tener documento de compraventa y un porcentaje menor, pero no menos importante, dijo hacer posesión con un 5,1%. Lo más relevante de estas respuestas son las que no se dieron, es decir, aquel 60% que se abstuvo de responder, pues puede ser un indicador que respalde una de las tesis inicialmente formuladas en este trabajo sobre la histórica desconfianza de algunos sectores de la población hacia la administración y se podría inferir que una buena parte de ese 60% se abstuvieron de responder esta pregunta precisamente porque carecen de titularidad legal alguna. Pero es igualmente relevante que la mayoría de personas que respondieron la pregunta afirmen tener escritura, por lo que el eventual proceso de formalización es parcial, por ejemplo, la formalización de una modificación o

ampliación, que no compromete toda la integridad del predio o el inmueble o simplemente requieren de otro tipo de asesoría.

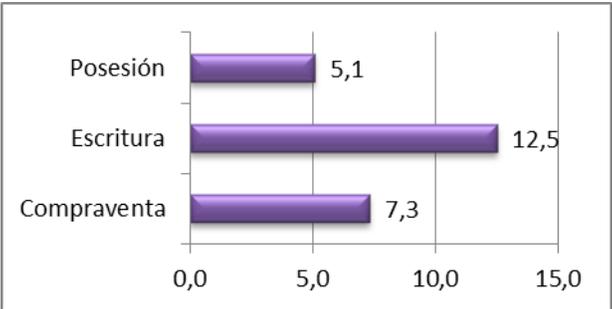
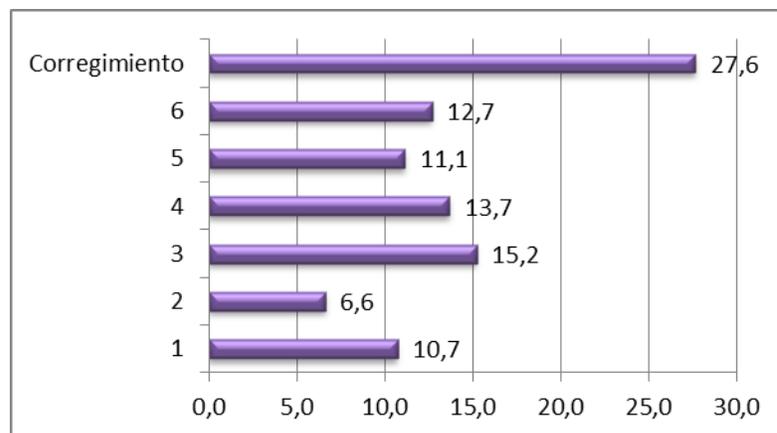


Figura 9: Titularidad de los inmuebles. Elaboración propia.

**3.5.6 Distribución Geográfica de necesidades**

Otra importante pregunta tenía que ver con la localización de los predios, lo cual permitió conocer que el mayor grupo de casos, con el 26,6%, se encuentran distribuidos en el corregimiento Manzanillo, correspondiente a la zona rural del municipio. En segundo lugar aparece la comuna 3 y luego la 4.

Pero que exista una mayor necesidad en materia de formalización de predios en la zona rural, no es de extrañar, no sólo por la informalidad que caracteriza muchos de los acuerdos contractuales en estas zonas, sino por las carencias socioeconómicas que históricamente las zonas rurales de Colombia han experimentado, datos que confirman, por ejemplo, la medición de Calidad de Vida del Valle de Aburrá para 2013, donde la Calidad de vida de la zona urbana se ubica en 47 puntos, mientras la medición para la zona rural arroja 39 puntos. A continuación se puede ver la distribución por comunas de los casos reportados por los usuarios.

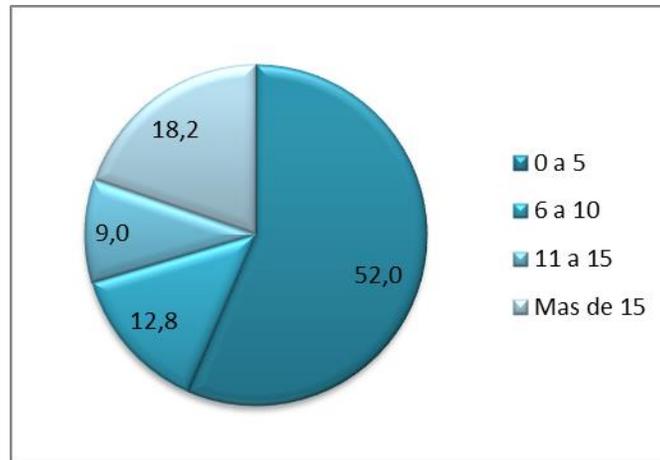


**Figura 10:** Distribución por comunas de las necesidades de formalización. Elaboración propia.

### 3.5.7 Rango de años en la propiedad

Otro resultado que llamo la atención durante el proceso de análisis de la información, fue el que concernía a la pregunta sobre el rango de años de la propiedad, porque dicha información aporta indicios sobre el tiempo que puede tardar una persona en interesarse por realizar un proceso de formalización, haciendo la salvedad de que en muchos casos, la antigüedad de la propiedad no implica necesariamente una antigüedad similar de la condición informal, pues es común que predios con cierta antigüedad requieran de un proceso de formalización por causa de algún cambio en la titularidad, por sucesiones o muchas otras razones.

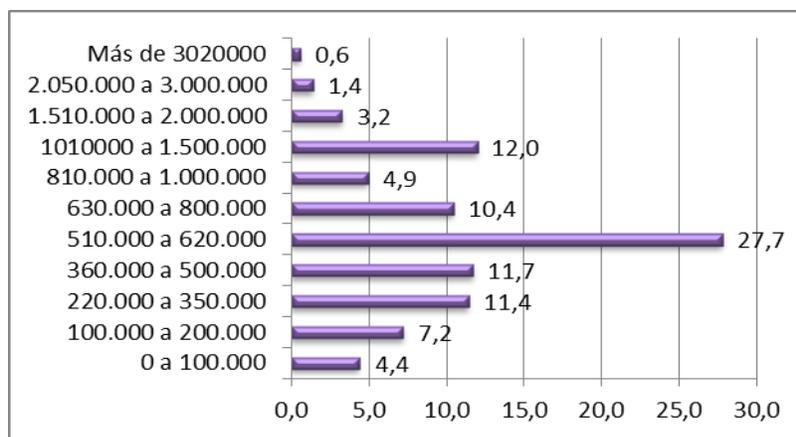
No obstante, el rango de años de la propiedad es un indicador que puede aportar valiosa información, incluso para saber cómo atender mejor las solicitudes, pues alguien que ha habitado un predio por más de 15 años, como es el segundo caso más presentado en la medición, tendrá unos vínculos sociales y de arraigo, que es importante contemplar a la hora de pensar en su atención. A continuación se presentan los principales resultados de esta cuestión.



**Figura 11:** Rango de años de la propiedad. Elaboración propia.

### 3.5.8 Ingresos del Hogar

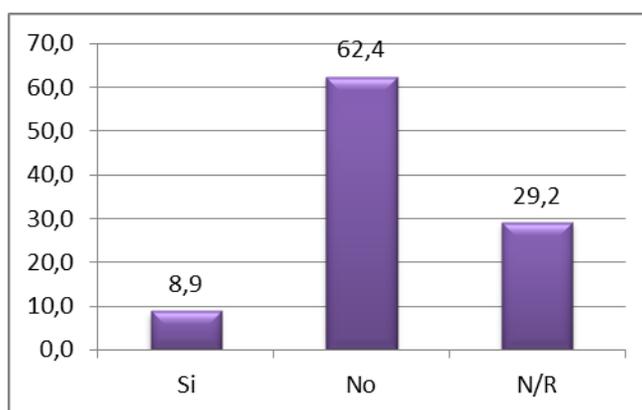
Una de las preguntas que se dejó abierta y que no condicionaba la respuesta a una serie limitada de opciones es la que tenía que ver con los ingresos del hogar. Aquí las personas debían escribir un promedio de los ingresos del hogar. Con esta información se pudieron definir varios rangos, donde destaca el hecho de que el 27,7% de personas se encuentran en el rango del salario mínimo, pero también resalta que más del 34% estarían por debajo del salario mínimo y un 4,4% entraría en el umbral de pobreza extrema. A continuación se presentan los principales resultados a esta pregunta.



**Figura 12:** Rango de ingresos del hogar. Elaboración propia.

### 3.5.9 Beneficiario subsidios

Una de las inquietudes de muchas administraciones públicas y territoriales a la hora de entregar subsidios para cualquier programa social, tiene que ver con lograrlos orientar y canalizar hacia las personas que realmente los necesitan, por lo que un indicador que permita conocer el número de personas que ya reciben subsidios se hace indispensable. En este sentido, los resultados de la pregunta sobre subsidios, mostró que un 8,9% de las personas encuestadas, manifestaron ser ya beneficiarios de algún tipo de subsidio, mientras que otro grupo importante, 29,2% no respondió a la pregunta, lo cual deja en el aire la inquietud de si no tienen subsidios o si decidieron omitir dicha información por temor a perder beneficios, reforzando la tesis de la desconfianza en algunos sectores de la población respecto a la administración. Los siguientes son los resultados a esta pregunta.



**Figura 13:** Beneficiarios de subsidios. Elaboración propia.

### 3.5.10 Tipo de necesidad

Finalmente, la que es tal vez la pregunta más importante del sondeo es la que indagaba por el tipo de necesidad en materia de predios. A este respecto, los usuarios manifestaron estar interesados principalmente por servicios de asesoría en adquisición de vivienda (AV), seguidos por servicios de mejoramiento de vivienda (MV) y, en tercer lugar, están temas de asesoría inmobiliaria (AI). Por su

parte, las solicitudes relacionadas con titulación en predios fiscales (TPF) y reubicación de vivienda (RV) evidenciaron también algunos casos.

Del universo total de encuestados, cerca del 12% pueden encajar en lo que se podría denominar solicitud de asesorías sobre bienes, mientras un alto porcentaje, 69% equivale a personas que no tienen un predio y por el contrario buscan la manera de obtenerlo a través de ayudas gubernamentales. Por lo tanto, es en especial ese porcentaje del 12% de ciudadanos los que más interesan a los propósitos de este trabajo y los que se encuentran ante necesidades concretas de formalización.

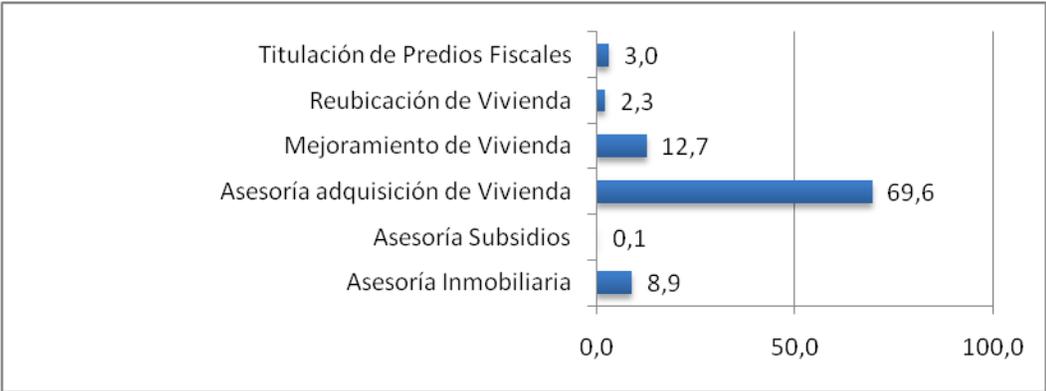


Figura 14: Tipos de necesidad identificados. Elaboración propia.

### 3.5.11 Caracterización de los usuarios que solicitan asesoría

A partir de la información recolectada, se pudo concluir que los perfiles de los usuarios que más se acercan a la entidad por algún tipo de asesoría son los siguientes:

Personas de estrato dos, provenientes principalmente de las zonas rurales del municipio, que no presentan ninguna condición especial ni reportan ser beneficiarios de subsidios, interesados en averiguar sobre procesos relativos a casas arrendadas, de las cuales poseen escrituras desde hace aproximadamente

cinco años. Los ingresos de estas personas se encuentran en el rango del salario mínimo mensual vigente y se interesan, en su orden, por conocer mecanismos de adquisición de vivienda, mejoramiento de vivienda y asesoría inmobiliaria.

## **4 LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS EN EL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ**

### **4.1 Contexto nacional y regional**

En Colombia, las instituciones encargadas de atender necesidades de legalización o formalización de tierras no han contado a menudo con los suficientes recursos, como se desprende de un reciente estudio del Incoder. A esta problemática, se le suman otras causas históricas, como

la concentración de la tierra, el inapropiado uso del suelo, conflictos originados por el inadecuado manejo y uso de las tierras, las afectaciones negativas ocasionadas por el conflicto armado interno y por el establecimiento de cultivos de uso ilícito que se presentan en el sector rural (Incoder. 2012).

Todo lo anterior ha retrasado el avance de acciones concretas orientadas hacia la legalización y dotación de tierras para las comunidades menos favorecidas, lo cual tiene un impacto en sus condiciones de dignidad, a las que tienen derecho según la Constitución Política de 1991, “viendo reducido y deteriorado su hábitat y motivando en algunos casos su abandono o el hacinamiento en pequeñas áreas territoriales, impidiendo la preservación de sus usos y costumbres y el mejoramiento de la calidad de vida” (Incoder. 2012).

Para hacer frente a esta situación, desde el orden nacional se vienen adelantando en los últimos años estrategias de titulación y legalización masivas. Ejemplo de esto es el programa del INCODER para titular colectivamente las tierras de las comunidades negras y adquirir predios necesarios, para garantizarles el adecuado asentamiento y desarrollo en tierras ocupadas ancestralmente, que tienen el carácter de baldíos y de conformidad con lo estipulado en la ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995.

En lo que respecta al área Metropolitana se destaca en los últimos años la implementación del Programa Metropolitano de Mejoramiento Integral de Barrios del Valle de Aburrá - PMMIB-VA, a cargo de la entidad Área Metropolitana. Según la documentación de este programa:

Es una acción orientada a los asentamientos urbanos que resultan de las formas de producción espontánea e ilegal del hábitat y la vivienda, para corregir los desequilibrios urbanos y consolidar los sistemas que estructuran el espacio público y la ocupación del espacio privado, y revertir el fenómeno de la informalidad en el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo. La acción busca hacer el reordenamiento territorial con criterios ambientales y de equidad, y elevar los estándares de habitabilidad y de seguridad en 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, y que propendan por la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (Área Metropolitana. 2010)

Estas iniciativas acarrearán beneficios, representados principalmente en un crecimiento planificado y ordenado del territorio. Y aunque es un programa de iniciativa pública, genera una mayor voluntad privada para la implementación del plan por los efectos que esto tiene en la legalización del suelo y la construcción, puesto que la flexibilización normativa que acompaña a menudo estos procesos permite incorporar a la legalidad un número mayor de construcciones, conservando lo existente sin afectar drásticamente un territorio o lo que significa lo mismo, generando un

Reconocimiento de lo existente que respeta los principios del tratamiento de mejoramiento integral, permite el desarrollo predio a predio sin necesidad de conformar unidades de actuación urbanística o de gestión, aumento de la productividad urbana, valorización de los inmuebles, consolidación de los patrimonios familiares y disminución de factores de exclusión y segregación socio-espacial (Área Metropolitana. 2010).

Pero todos estos programas y sus innumerables ventajas, también vienen acompañadas de dificultades, como pueden ser las siguientes:

- Las cargas del desarrollo y la construcción de infraestructura recaen principalmente sobre los municipios.
- La participación comunitaria dificulta en muchas ocasiones la materialización de los proyectos.
- La dependencia en los recursos públicos genera mayor demora en la ejecución de los proyectos.
- Se requiere claridad en la tenencia para poder titular
- Los municipios no pueden invertir en terrenos privados, lo que dificulta el desarrollo de los planes de regularización.
- Buena parte de la responsabilidad de legalizar e implementar recae sobre la población, lo que dificulta la materialización del plan en conjunto.
- Restricciones normativas

Respecto a esta última dificultad, es importante recordar la normatividad aplicable, de acuerdo con el Manual de Titulación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dicho manual, define que todo proceso de titulación debe comprender, mínimamente, las siguientes etapas: 1. Cumplimiento de requisitos exigidos para adelantar el proceso masivo de titulación 2. Sensibilización del proceso 3. Conservación dinámica de los predios 4. Definición de beneficiarios 5. Publicación 6. Emisión de resoluciones 7. Proceso de notificación 8. Entrega de resoluciones ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Por todo lo anterior, se empieza a definir como un requisito indispensable de toda iniciativa de titulación, la existencia de un componente de comunicación y divulgación que esté siempre presente en las primeras fases, con el propósito de “motivar a las diferentes familias sobre los beneficios del acceso a la titularidad de sus predios, la responsabilidad que eso conlleva y la utilidad que puede generar” (Área Metropolitana. 2010).

## **4.2 Contexto local, el caso de los barrios La Cruz y Olivares**

Para el Municipio de Itagüí, la situación en materia de formalización de predios no ha sido muy diferente a la del resto del Área Metropolitana e incluso del país. Para ilustrar tal situación, resulta pertinente un artículo del periódico El Mundo publicado en enero de 2011. En dicho artículo, se recrea la historia de ocupación del sector La Cruz, mostrando las distintas dinámicas, intereses y actores que hacen de este un problema complejo.

Dice el artículo que durante la década de los setenta arribaron a Itagüí dos familias provenientes de los municipios de Titiribí y heliconia buscando oportunidades de subsistencia como recicladores en el basurero municipal, pero al ser clausurado, dicho espacio se convirtió en un barrio de invasión en una dinámica muy similar a la experimentada en otras zonas del Área Metropolitana, como en el barrio Moravia en Medellín. Un habitante del sector describe el proceso de la siguiente forma:

Al quedarnos sin trabajo, lo único que se nos ocurrió fue ocupar el terreno para vivir en él, y con la madera que nos regalaban algunas empresas comenzamos la edificación de nuestras casas. Luego construimos el alcantarillado y posteriormente las calles del barrio (El Mundo. 2011).

Hacia finales de la década del ochenta, ya existían más de 200 familias asentadas en este terreno, las cuales optaron por organizarse, a través de la conformación de una acción comunal, logrando la personería jurídica para impedir la desaparición del barrio por cuenta de la construcción del Metro de Medellín, obras que se adelantaban en aquel entonces.

Otro logro importante de la comunidad en su camino hacia la legalización de sus predios fue la instalación de los servicios de agua y energía, que en un principio provenían de manera ilegal de las empresas que se habían instalado en la zona, pero que luego de un convenio con las Empresas Públicas de Medellín pudieron ser implementados.

Casi cuatro décadas después de este primer arribo e invasión en La Cruz se ha constituido toda una comunidad con notables avances en seguridad y participación. No obstante, hay algo que no varía mucho, como es la falta de inversión debido a que los residentes no cuentan con la legalización de sus predios.

En la actualidad, el barrio cuenta con aproximadamente 754 viviendas, las cuales son habitadas por cerca de 2.500 personas, muchas de las cuales cuentan con alguna condición especial, como víctimas de la violencia

El principal problema de la falta de legalización de los predios en este contexto es el que ya hay arraigo de amplias comunidades, es que sin legalización no hay inversión de la administración municipal. Y como sin inversión difícilmente se puede generar desarrollo, se entra en un círculo vicioso, el cual sólo empieza a ser superado cuando se inician los procesos de legalización. Es así como, debido a la falta de inversión y según concluye el artículo,

Los habitantes de La Cruz ven como la única calle que cruza su barrio ha permanecido sin pavimentar; además de no contar con placa polideportiva, ni mucho menos, instituciones educativas. Esta situación ha obligado a los niños y jóvenes a trasladarse a otros barrios para poder educarse, pero para llegar allí tienen que cruzar la Autopista Sur y al no contar con un puente peatonal, se ha convertido en la gran amenaza de los cruceños al cobrar la vida de 15 personas en los últimos ocho años, sin mencionar los heridos, incluso, los discapacitados que han resultado producto de esta vía rápida (El Mundo. 2011).

Otra zona del municipio que ha vivido un proceso similar al de La Cruz, pero con el agravante de estar ubicado en zonas de alto riesgo, es el barrio Olivares, donde la falta de planificación y ocupación irregular condujo a una multiplicación de construcciones y viviendas a orillas de la quebrada Olivares, es decir, “sobre suelos inestables no recuperables, que representan un alto riesgo para la población” (Área Metropolitana. 2010).

Casos como los del barrio Olivares, presentan otra dificultad importante y es la de imposibilidad de legalización, debido a la condición de inestabilidad de los terrenos y donde las figura de reasentamientos de la población parece ser la opción más idónea, no solamente para optimizar las condiciones de calidad de vida de estas personas, sino, para recuperar amplias zonas de espacio público, como la rivera de la quebrada. En cualquier caso, para que las personas sean beneficiarias de las ayudas que permiten su reubicación, es necesario iniciar procesos que los hagan acreedores a tales beneficios. De hecho, el Área Metropolitana a escogido este sector de Itagüí para adelantar su ambicioso plan de legalización de predios en el Área Metropolitana. A este respecto se afirma lo siguiente:

Esto se presenta como una oportunidad para definir la intervención de reubicación sobre esta zona, con el fin de recuperar este suelo como área de protección y espacio público. La quebrada Olivares se encuentra parcialmente canalizada, y según el estudio de microzonificación realizado por Solingral, es posible que a partir de la culminación de esta intervención y de obras de mitigación para la socavación que allí se presenta, se permita la conservación de viviendas en la zona, lo cual constituye otra oportunidad importante, ya que las construcciones que se localizan en esta área albergan cerca del 30% de las viviendas del barrio. Sin embargo, realizando las verificaciones respectivas, las reubicaciones que sean estrictamente requeridas sobre esta zona permitirán recuperar áreas de la quebrada como espacio público efectivo y suelo de protección ambiental. Solo un porcentaje poco representativo corresponde a las afectaciones generadas por localización en alta pendiente y suelo de protección (Área Metropolitana. 2010).

Otro caso común al cual se enfrentan las administraciones públicas y territoriales, es cuando las zonas a intervenir en materia de legalización se salen del marco definido en el Plan de ordenamiento Territorial del municipio, lo cual también dificulta los procesos de legalización, pues desarrollarlos implicaría ir en contravía de dichos planes de ordenamiento.

Por ejemplo, para el barrio Olivares, el POT estipula un crecimiento en altura de un piso y un índice de ocupación del 70%, pero la realidad demuestra lo contrario, ya que aproximadamente el 60% del barrio está constituido por construcciones que poseen 2, 3 o más pisos de altura, siendo la densidad actual superior a lo propuesto desde el plan.

Los anteriores casos pueden servir como ejemplo de la situación actual del municipio, ya que las situaciones y problemáticas descritas se presentan en mayor o menor medida en otras zonas y barrios.

## **5 SERVICIO DE ASESORÍA SOBRE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS A PARTIR DEL MODELO CANVAS Y SEGÚN LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS**

En los capítulos anteriores se ha hecho un análisis pormenorizado de las diferentes dificultades que afectan los procesos de formalización de predios y, en especial, la voluntad de los ciudadanos para buscar asesoría en la administración municipal. Con base en estos diagnósticos, los casos expuestos y las metodologías utilizadas, se pudo concluir que un servicio de asesoría sobre formalización de predios podría impactar favorablemente la situación descrita. Por lo tanto, a continuación se plantea una propuesta de proceso de asesoría, para que sea implementado en la entidad.

### **5.1 Bloques del negocio**

Como se explicó más arriba, el diseño del proceso de asesoría se realizó haciendo uso del modelo de negocio Canvas. En primer lugar se definió la información para cada uno de los nueve ítems o bloques de negocio y esto se desarrolló por medio de una serie de preguntas para cada apartado. Dichas preguntas se resolvieron a partir de un proceso de reflexión al interior del equipo de trabajo, compuesto por el investigador principal y dos asistentes para la sistematización de la información que han hecho parte del trabajo.

#### **5.1.1 Propuesta de Valor**

- **Preguntas**

¿Qué valor se le entrega al usuario? o ¿Cuál de los problemas del usuario se está solucionando? o ¿Qué necesidad se está satisfaciendo?

- **Ideas**

Principalmente al usuario se le brinda información y se le aclaran dudas respecto a sus necesidades en materia de formalización. Adicionalmente, esto permite ir sensibilizando a la comunidad sobre la importancia de la formalización de sus predios para poder acceder a beneficios y programas. Dicha estrategia fue el resultado de la identificación de la alternativa de solución a partir de la metodología de marco lógico.

### **5.1.2 Cliente**

- **Preguntas**

¿Para quién se está creando valor? O ¿Quién son los usuarios más importantes?

- **Ideas**

De manera general, el servicio propuesto puede impactar eventualmente a cualquier ciudadano del Municipio de Itagüí, ya que cualquier ciudadano puede eventualmente tener la necesidad de formalizar algún predio, por compra, sucesión o cualquier otro motivo. No obstante, a partir de la caracterización se pudo priorizar a algunos sectores de la población sobre otros, como es el caso de:

- Ciudadanos de estratos 1, 2 y 3
- Madres cabeza de familia
- Víctimas de la violencia
- Madres cabeza de familia y víctimas de la violencia
- Propietarios de casa o apartamento
- Usuarios sin titularidad sobre el predio
- Usuarios provenientes del sector rural o del Corregimiento Manzanillo
- Usuarios cuyos ingresos son iguales o inferiores al salario mínimo legal vigente

- Ciudadanos cuya necesidad trata sobre asesoría inmobiliaria o titulación de predios

### 5.1.3 Relación con el usuario

- **Preguntas**

¿Qué tipo de relación se quiere establecer y mantener con el usuario? o ¿Cómo de costoso es? o ¿Cómo de integrado está con el resto del modelo de negocio?

- **Ideas**

El modo de relación propuesto es esencialmente personal y presencial, pero, ante al auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como por normatividad respecto a temas de gobierno electrónico, no se debería descartar el proponer simultáneamente una relación virtual, que podría ir desde la simple solicitud de cita (servicio parcialmente automatizado) hasta la atención total por medios electrónicos.

### 5.1.4 Canales

- **Preguntas**

¿Por qué canales prefieren los usuarios ser contactados? o ¿Cómo se está dando el contacto con ellos ahora? o ¿Cuál es el canal que mejor funciona? o ¿Cuál es el más eficiente-costes?

- **Ideas**

El principal canal de atención es el presencial en la sede de la Secretaría de Hábitat y Vivienda. Es allí donde se despliega la estrategia de sensibilización e información para los usuarios. Sin embargo, canales virtuales pueden ser implementados para: solicitud de citas de asesoría, campañas de comunicación pública para sensibilizar e invitar a los usuarios a hacer uso de este servicio o para

prestar completamente el servicio de asesoría por medios electrónicos. La idea de implementar canales electrónicos puede acarrear economías tanto para los usuarios como para la administración municipal.

Otros canales que pueden ser de utilidad y que no se deberían descartar son el telefónico o las visitas *insitu*.

### 5.1.5 Ingresos

- **Preguntas**

¿Por qué propuesta de valor están realmente dispuestos a pagar los usuarios? o  
¿Por qué están pagando actualmente? o ¿Cómo están pagando actualmente? o  
¿Cómo preferirían pagar? o ¿Cuál es el porcentaje de cada línea de ingreso respecto a los ingresos totales?

- **Ideas**

Este es quizás uno de los aspectos de la metodología que requiere ser adaptado a las necesidades específicas del proceso en cuestión, ya que una entidad territorial no persigue un lucro de la manera como lo hace una compañía comercial. Sin embargo, se podría establecer que el resultado de formalizar nuevos predios permite la actualización de la base catastral o gravable y, por consiguiente, un aumento en los ingresos del municipio por concepto de impuesto predial. Por su parte, el que un ciudadano o una familia decidan “comprar el producto”, es decir, formalizar un predio a raíz de una asesoría en la Alcaldía, implica para estos usuarios el empezar a pagar unos tributos que antes no tenía que pagar. La relación que se pretende establecer por lo tanto para el ciudadano, es que este pago le acarrearía beneficios, como programas de mejoramiento, subsidios u otros beneficios. El alcance del presente trabajo, no permitió establecer una medida que facilite la estimación de cuanto se aumentaría el recaudo municipal luego de la implementación del servicio, pero, sin duda existiría un impacto positivo en este sentido.

### 5.1.6 Actividades clave

- **Preguntas**

¿Qué actividades clave se requieren realizar para poder hacer la propuesta de valor? o ¿Qué actividades clave requieren los canales de distribución? o ¿Qué actividades clave requiere la relación con el usuario? o ¿Qué actividades clave requieren las fuentes de ingreso?

- **Ideas**

La idea central, así como las actividades más importantes a realizar por la entidad para que el modelo de negocio funcione es la atención de los usuarios, a través de un servicio de asesoría donde se le informe, sensibilice y se le aclaren inquietudes.

### 5.1.7 Recursos clave

- **Preguntas**

¿Qué recursos clave requiere la propuesta de valor? o ¿Qué recursos clave requieren los canales de distribución? o ¿Qué recursos clave requiere la relación con el usuario? o ¿Qué recursos clave requieren las fuentes de ingreso?

- **Ideas**

Para la implementación de la iniciativa existen una serie de recursos con los que ya se contaría en virtud de tratarse de un proceso para una entidad pública, como es las locaciones físicas de la secretaría de Habitat y Vivienda, funcionarios de la misma dependencia y recursos operacionales de la entidad. No obstante, es preciso definir el recurso humano adicional, que según el diagnóstico desarrollado más arriba, debe ser interdisciplinario, al tratarse de un asunto multidimensional. En este sentido, se debería contar mínimamente con los siguientes perfiles:

- Trabajador(a) social
- Psicólogo(a)
- Arquitecto(a)
- Abogado(a)
- Geólogo(a)

Para el éxito del negocio, es indispensable contar, igualmente, con activos de información actualizada, principalmente catastral y tributaria.

### **5.1.8 Socios clave**

- **Preguntas**

¿Quiénes son nuestros socios clave? o ¿Quiénes son nuestros proveedores clave? o ¿Cuáles son los recursos claves que estamos adquiriendo de los socios? o ¿Cuáles son las actividades clave que hacen los socios?

- **Ideas**

La principal alianza o relación que se debe establecer para reducir costos operativos e incrementar la eficiencia en la prestación del servicio debería ser con universidades que provean el recurso humano anteriormente mencionado. Estos pueden ser practicantes, que realicen una labor de pasantía en la entidad. Pero, por las características propias del problema que aquí se trata, es indispensable realizar alianzas con otras dependencias de la administración municipal, bien sea como proveedoras de información (como podría ser la información tributaria por parte de la Secretaría de Hacienda) o con recurso humano, puesto que la solución de los problemas que genera la no atención de estas necesidades de formalización, afectan el conjunto de la administración.

### **5.1.9 Costes**

- **Preguntas**

¿Cuáles son los costes más importantes de nuestro modelo de negocio? o ¿Cuáles son los recursos clave más caros? o ¿Cuáles son las actividades clave más caras?

- **Ideas**

Los principales costes estarían representados en los honorarios que recibirían las personas por asesorar a los ciudadanos, dar respuesta a sus inquietudes, recolectar información y canalizar dudas o soluciones. Este equipo de personas, constituido en su totalidad por profesionales o estudiantes de últimos semestres sumaría aproximadamente seis perfiles que percibirían en principio el sueldo promedio de un profesional universitario. No obstante, como se explico más arriba, el objetivo sería que una o varias universidades suministre este recurso o que se supla con funcionarios actuales de la alcaldía que tenga el perfil requerido.

Otros costes, como desplazamientos, papelería y demás insumos, harían parte de los gastos operacionales de la entidad y no se contemplan aquí de momento.

## **5.2 Documentación del proceso y redacción del plan de negocio**

Como resultado del proceso de reflexión que dio respuesta a cada una de las preguntas se generaron una serie de ideas, las cuales se resumen a continuación y que en su conjunto representan el modelo de negocio o del servicio, destacando sus principales elementos.

**Tabla 5:** Resumen de los principales elementos del modelo de negocio

Socio clave	Actividad clave	Propuesta de valor	Relaciones con clientes	Segmentos de cliente
<p>-Universidades que provean el recurso humano. Estos pueden ser practicantes, que realicen una labor de pasantía en la entidad.</p> <p>-Alianzas con otras dependencias de la administración municipal, como proveedoras de información (como podría ser la información tributaria por parte de la Secretaría de Hacienda) o con recurso humano, puesto que la solución de los problemas que genera la no atención de estas necesidades de formalización, afectan el conjunto de la administración.</p>	<p>La idea central, así como las actividades más importantes a realizar por la entidad para que el modelo de negocio funcione es la atención de los usuarios, a través de un servicio de asesoría donde se le informe, sensibilice y se le aclaren inquietudes. Igualmente, es necesario diseñar el proceso y documentarlo.</p> <p><b>Recursos clave</b></p> <p>Locaciones físicas de la secretaría de Hábitat y Vivienda, funcionarios de la misma dependencia y recursos operacionales de la entidad.</p> <p>Recurso humano interdisciplinario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajador(a) social</li> <li>• Psicólogo(a)</li> <li>• Arquitecto(a)</li> <li>• Abogado(a)</li> <li>• Geólogo(a)</li> </ul> <p>Activos de información actualizada, principalmente catastral y tributaria.</p>	<p>Principalmente al usuario se le brinda información y se le aclaran dudas respecto a sus necesidades en materia de formalización. Adicionalmente, esto permite ir sensibilizando a la comunidad sobre la importancia de la formalización de sus predios para poder acceder a beneficios y programas.</p>	<p>El modo de relación propuesto es esencialmente personal y presencial, pero, ante al auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como por normatividad respecto a temas de gobierno electrónico, no se debería descartar el proponer simultáneamente una relación virtual, que podría ir desde la simple solicitud de cita (servicio parcialmente automatizado) hasta la atención total por medios electrónicos.</p> <p><b>Canales</b></p> <p>El principal canal de atención es el presencial en la sede de la Secretaría de Hábitat y Vivienda. Es allí donde se despliega la estrategia de sensibilización e información para los usuarios. Sin embargo, canales virtuales pueden ser implementados para: solicitud de citas de asesoría, campañas de comunicación pública para sensibilizar e invitar a los usuarios a hacer uso de este servicio o para prestar completamente el servicio de asesoría por medios electrónicos. La idea de implementar canales electrónicos puede acarrear economías tanto para los usuarios como para la administración municipal. Otros canales que pueden ser de utilidad y que no se deberían descartar son el telefónico o las visitas <i>insitu</i>.</p>	<p>-Cualquier ciudadano con necesidad de efectuar procesos de formalización de predios</p> <p>-Ciudadanos de estratos 1, 2 y 3</p> <p>-Madres cabeza de familia</p> <p>-Víctimas de la violencia</p> <p>-Madres cabeza de familia y víctimas de la violencia</p> <p>-Propietarios de casa o apartamento</p> <p>-Usuarios sin titularidad sobre el predio</p> <p>-Usuarios provenientes del sector rural o del Corregimiento Manzanillo</p> <p>-Usuarios cuyos ingresos son iguales o inferiores al salario mínimo legal vigente</p> <p>-Ciudadanos cuya necesidad trata sobre asesoría inmobiliaria o titulación de predios</p>
<p><b>Estructura de costes</b></p> <p>Los principales costes están representados en los honorarios que recibirían las personas por asesorar a los ciudadanos, dar respuesta a sus inquietudes, recolectar información y canalizar dudas o soluciones. Este equipo de personas, constituido en su totalidad por profesionales o estudiantes de últimos semestres sumaría aproximadamente seis perfiles que percibirían en principio el sueldo mensual promedio de un profesional universitario. No obstante, como se explico más arriba, el objetivo sería que una o varias universidades suministren este recurso o que se supla con funcionarios actuales de la alcaldía que tenga el perfil requerido. Otros costes, como desplazamientos, papelería y demás insumos, harían parte de los gastos operacionales de la entidad y no se contemplan aquí de momento.</p>		<p><b>Fuentes de ingresos</b></p> <p>Se puede establecer que el resultado de formalizar nuevos predios permite la actualización de la base catastral o grabable y, por consiguiente, un aumento en los ingresos del municipio por concepto de impuesto predial. Por su parte, el que un ciudadano o una familia decidan "comprar el producto", es decir, formalizar un predio a raíz de una asesoría en la Alcaldía, implica para estos usuarios el empezar a pagar unos tributos que antes no tenían que pagar. La relación que se pretende establecer por lo tanto para el ciudadano, es que este pago le acarrearía beneficios, como programas de mejoramiento, subsidios u otros beneficios. El alcance del presente trabajo, no permitió establecer una medida que facilite la estimación de cuanto se aumentaría el recaudo municipal luego de la implementación del servicio, pero, sin duda existiría un impacto positivo en este sentido.</p>		

### **5.2.1 Documentación del proceso a partir del manual de procesos y procedimientos de la entidad**

Actualmente, existen dos procesos documentados en el Manual de procedimientos de la Alcaldía estrechamente relacionados con el servicio que se pretende proponer aquí. Por un lado está el procedimiento para “asesorías inmobiliarias” cuyo objetivo es “Fomentar la Legalidad en el sector inmobiliario mediante la asesoría a las personas naturales en los pasos a seguir para la realización de un negocio inmobiliario ó trámite con respecto a un inmueble, ubicado en el municipio de Itagüí”. Por otro lado, está el procedimiento “titulación y legalización de predios fiscales”, cuyo objetivo es “sanear la situación jurídica de los predios propiedad del municipio de Itagüí, que tienen una posesión material o falsa tradición, mediante el otorgamiento del título jurídico, que acredite la propiedad del poseedor”.

Dado que el segundo procedimiento describe un trámite autorizado y regulado por leyes, tal cual se definió en el capítulo uno, no se abordará dicho procedimiento en este punto, pero, en lo que respecta al primer servicio o “proceso misional” si, pues de alguna manera el servicio propuesto en este trabajo pretende optimizar el diseño de este servicio para facilitar su implementación.

En este sentido, a continuación se formula el servicio de asesoría siguiendo el formato institucional de la Alcaldía y con el propósito de que el nuevo servicio aquí presentado, reemplace al de “asesorías inmobiliarias” que, no obstante estar documentado, nunca ha sido implementado de manera efectiva y real. Para este propósito, será de gran utilidad el proceso anteriormente desarrollado con ayuda de la metodología Canvas.

**Tabla 6:** Documentación del servicio de asesoría sobre formalización de predios a partir del formato de procedimientos y manual de calidad de la entidad

	<b>PROCEDIMIENTO PARA ASESORIAS SOBRE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS</b>	<b>Código:</b>
		<b>Versión:</b>
		<b>Fecha de Actualización:</b>
<b>1. OBJETIVO</b> Atender a los usuarios interesados, a través de un servicio de asesoría donde se le informe, sensibilice y se le aclaren inquietudes relacionadas con procesos de formalización de predios.		
<b>2. RESPONSABLE</b> Es responsabilidad del (la) Secretario(a) de Vivienda y Hábitat y del Profesional Universitario de Área Jurídica la adecuada ejecución, cumplimiento y actualización de este procedimiento.		
<b>3. ALCANCE:</b> Se inicia con la solicitud de la asesoría por parte de los usuarios y/o con la Oferta institucional para dichas asesorías y finaliza con la prestación del servicio y la aplicación de acciones de mejoramiento al procedimiento.		
<b>4. DEFINICIONES Y TÉRMINOS:</b>  <p><b>Adquisición de vivienda:</b> Es un negocio jurídico de traspaso de dominio, en donde está involucrado un comprador y un vendedor cuyo objeto negociador es un inmueble que ha de pasar por un proceso jurídico ante notaria, oficina de rentas y oficina de registros e instrumentos públicos.</p> <p><b>Reglamento de propiedad raíz:</b> Regula la forma especial de dominio, denominada propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.</p> <p><b>Desenglobes:</b> La acción legal que permite subdividir un predio en dos o más partes y le da independencia catastral a cada una.</p> <p><b>Titulación de predios:</b> Procedimiento mediante el cual se adjudica un bien inmueble, previo cumplimiento de requisitos legales y administrativos, con entrega de escrituras (título) e inscripción en la oficina de instrumentos públicos.</p> <p><b>Legalización:</b> Procedimiento mediante el cual, con el cumplimiento de requisitos legales y</p>		

administrativos, un predio queda en cabeza de un tercero.

**Predios fiscales:** Inmueble que pertenece al estado, ya sea que esté inscrito en la oficina de registros de instrumentos públicos o por presunción legal. (Si es por presunción, hay que agotar el procedimiento para inscribirlo).

**Poseedor material:** Es aquel que ostenta la aprensión material acompañada del ánimo de señor y dueño, sin reconocer propiedad o dominio de alguien, de una manera sana, pacífica e ininterrumpida

**Certificado aptitud geológica:** Concepto técnico en el que se informa al solicitante (particular, comunidad, empresa, entidades gubernamentales, entre otras), la capacidad geológica de un terreno para ser utilizado o no; así como las restricciones y recomendaciones para su aprovechamiento.

## 5. CONTENIDO

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTRO
<p><b>1. Recibir solicitudes de asesorías.:</b> El (la) auxiliar administrativo(a) recibe las solicitudes de asesoría inmobiliaria verbales o escritas por parte de los usuarios personas naturales.</p>	<p>Auxiliar Administrativo(a)((y/o Técnico Administrativo) área jurídica.</p>	<p>No Aplica</p>
<p><b>2. Diligenciar el formato ficha informativa de necesidades de Vivienda y hábitat:</b> (El Auxiliar Administrativo y/o Técnico Administrativo, indican al usuario el objetivo de la ficha de necesidades y le da las indicaciones necesarias para su diligenciamiento y posterior entrega; de ser el caso le ayuda en su diligenciamiento. En el momento que se haga entrega de este se le asigna un radicado con el cual se identificara la solicitud realizada). La documentación se envía al área jurídica.</p> <p>Nota: La asesoría para formalización de predios se presta en las siguientes modalidades de orientación al usuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición de vivienda</li> <li>• Sucesiones con respecto a Inmuebles.</li> <li>• Legalización de predios e inmuebles</li> </ul>	<p>Profesional Universitario(a)</p>	<p>Ficha informativa de necesidades de vivienda</p>

<p><b>3. Clasificar el Tipo de Asesoría Solicitada:</b> El (la) Profesional Universitario(a) y/o El Técnico Administrativo(a), se encargan de ingresar la información del formulario Ficha Informativa de Necesidades de Vivienda y Hábitat en la base de datos (Archivo de Excel) y realiza la clasificación del servicio solicitado y en caso de ser asesoría inmobiliaria se le hace reparto al área de jurídica.) Encargado Abogado(a) de la Secretaría de Vivienda y Hábitat clasifica el servicio solicitado de acuerdo al tipo de asesoría requerida, se solicitan los documentos necesarios para la identificación del predio y la propiedad del mismo.</p>	<p>Profesional Universitario(a) encargado de manejo de la información de la Secretaría de Vivienda y Hábitat</p>	<p>Base de Datos Digital en Archivo Excel</p>
<p><b>4. Apertura de Proceso de Asesoría Para formalización de predios:</b> El (la) Profesional Universitario(a) Abogado(a) de la Secretaría de Vivienda y Hábitat clasifica el servicio solicitado de acuerdo al tipo de asesoría requerida y para determinar la viabilidad de la misma procede a solicitar al Profesional Universitario de Áreas del Suelo Geólogo(a), el certificado de Aptitud Geológica y a la Oficina de Catastro Municipal Copia de la Ficha Catastral, si el certificado de Aptitud Geológica es positivo, se procede a solicitar los documentos necesarios para la identificación del predio y la propiedad del mismo, y del núcleo familiar.</p> <p>Si es necesario, se solicita concepto o apoyo al trabajador social, arquitecto, ingeniero civil o psicólogo.</p>	<p>Profesional Universitario(a) Abogado(a) de la Secretaría de Vivienda y Hábitat, Ingeniero civil, arquitecto, trabajador social o psicólogo.</p>	<p>FO-AA-04 Listado de documentación requerida para servicios de vivienda y Anexos de Documentación entregada por el usuario y recopilada por el área jurídica de la Secretaría de Vivienda-</p>
<p><b>5. Elaborar proceso y seguimiento del servicio asesoría para formalización de predios:</b> El (la) Profesional Abogado(a), realiza el estudio de la solicitud e identificación de la necesidad en la vivienda, y se expide el formato de Seguimiento al Proceso de Asesoría Inmobiliaria y Formato Análisis de Documentos, en el cual se establecen los pasos a seguir y donde se anexaran los documentos probatorios.</p>	<p>Profesional Abogado(a) Subsecretario(a) de Gestión de Vivienda y Hábitat</p>	<p>Seguimiento de asesoría Inmobiliaria, análisis de documentos para asesoría inmobiliaria</p>

Dichos formatos de asesoría están firmados por el (la) Profesional Universitario(a) Abogado y el visto bueno del (la) Subsecretario(a) de Gestión de Vivienda y Hábitat		
<b>6. Resultado Final del Servicio Asesoría para formalización de predios:</b> Después de realizar todos los estudios pertinentes se emite un concepto jurídico y posterior oficio con la respuesta para el usuario. Dichos formatos de asesoría están firmado por el (la) Profesional Universitario(a) Abogado y por el Secretario(a) de Vivienda y Hábitat.	Profesional Abogado(a) Secretario(a) de la Secretaría de Vivienda y Hábitat	FO-AA-07 Concepto jurídico, oficio
<b>7. Realizar y actualizar las bases de Datos de las solicitudes de asesorías inmobiliarias:</b> El (la) Profesional Universitario(a) del área de información o Auxiliar administrativo, realiza y actualiza la base de datos (Archivo de Excel) de las solicitudes de las asesorías inmobiliarias atendidas. Según el reporte que entregue periódicamente el área de jurídica, con el objetivo de determinar cuales procesos están en tramite y en que parte; y cuales se cerraron y porque.	Profesional Universitario(a) del área de información y Profesional Abogado(a)	Base de datos Digital (Archivo Excel)
<b>8. Evaluar el Procedimiento e identificar Oportunidades de Mejoramiento:</b> El (la) profesional universitario (a) del área de información de la Secretaría de Vivienda y Hábitat evalúa el desempeño del procedimiento, identifica y documenta oportunidades de mejoramiento (preventivas o correctivas) de acuerdo con los resultados obtenidos, teniendo en cuenta lo establecido en el Proceso de análisis y mejoramiento continuo.	Profesional Universitario(a) de información Secretario(a) de Vivienda y Hábitat	Registro de Acciones correctivas Registro de acciones Preventivas
<b>9. Aplicar acciones de Mejoramiento y controlar los servicios no conformes:</b> El (la) Secretario(a) de Vivienda y hábitat o responsable designado, aplica las acciones de mejoramiento establecidas y verifica la eficacia de las mismas, de acuerdo a lo establecido en el Proceso de análisis y mejoramiento continuo.	Secretario de Vivienda y Hábitat, Grupo primario	FO-AM-09 Plan de Mejoramiento

## 6. DOCUMENTOS DE REFERENCIA.:

- Ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A; artículos 5,15,21 y 35
- Ley 675 de 2001
- Código civil y Código General del Proceso
- Código de la Infancia y Adolescencia Ley 1098 de 2006
- Código de comercio
- Constitución política
- Y todas las Normas afines, vigentes y aplicables a la asesoría solicitada.
- Proceso de Análisis y mejoramiento Continuo

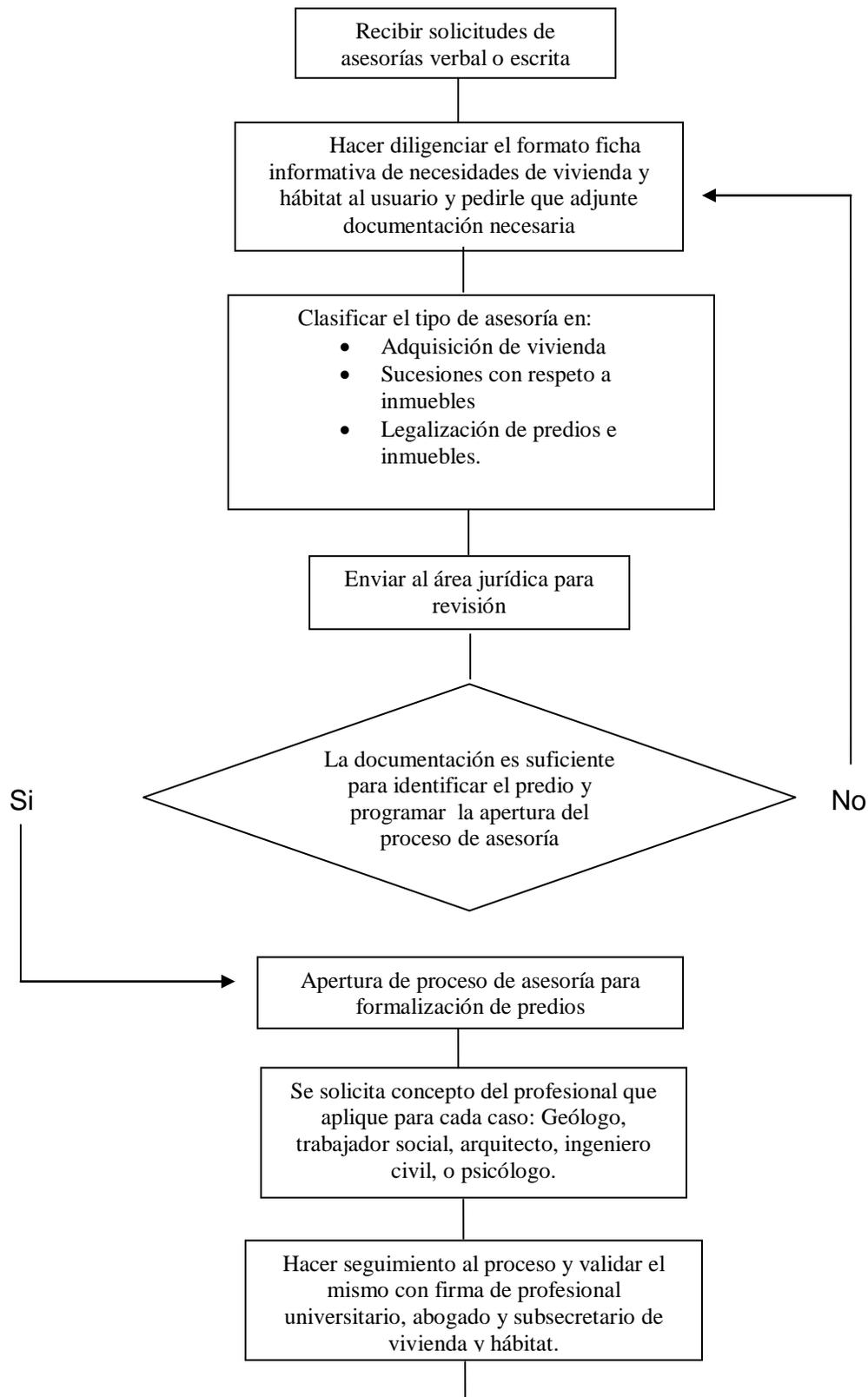
## 7. CONTROL DE LOS REGISTROS

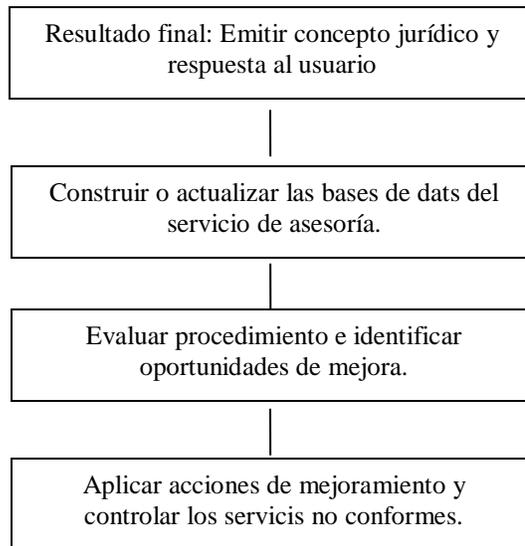
Código	Nombre	Responsable	Lugar de Almacenamiento	Recuperación	Protección	Tiempo de Retención
	Ficha Informativa de Necesidades de Vivienda	Auxiliar Administrativo(a)((Y/O Técnico Administrativo) - Profesional Universitario encargado del Área de Información y de Calidad - Subsecretario de Gestión de Vivienda y Hábitat	Oficina del Responsable	Carpetas de asesorías inmobiliarias	Archivos y carpetas de uso exclusivo del Responsable Backup's Claves de Acceso	El Establecido en la Tabla de retención Documental
	Base de datos Digital (Archivo Excel)	Profesional Universitario encargado del Área de Información y de Calidad - Profesional Universitario(a) Abogado(a)	Oficina del Responsable	Equipo de cómputo del Responsable	Archivos y carpetas de uso exclusivo del Responsable Backup's Claves de Acceso	El Establecido en la Tabla de retención Documental
	Listado de documentación requerida para servicio de	Profesional Universitario(a) Abogado(a) de la	Oficina del Responsable	Carpetas de asesorías inmobiliarias	Archivos y carpetas de uso exclusivo del	El Establecido en la Tabla de retención Documental

	vivienda	Secretaria de Vivienda y Hábitat			Responsable Backup's Claves de Acceso	
	Asesoría Inmobiliaria					
	Análisis de Asesoría Inmobiliaria					
	Concepto Jurídico					
	Oficio					
	Base de datos Digital (Archivo Excel)	Profesional Universitario(a) Abogado(a) de la Secretaria de Vivienda y Hábitat	Oficina del Responsable	Equipo de cómputo del Responsable	Archivos y carpetas de uso exclusivo del Responsable Backup's Claves de Acceso	El Establecido en la Tabla de retención Documental
	Acciones preventivas	Profesional Universitario encargado del Área de Información y de Calidad - Secretario(a) de Vivienda y Hábitat	Oficina del Responsable	Carpeta mejoramiento Continuo	Archivos y carpetas de Uso Exclusivo del Responsable Backup's Claves de acceso	2 años
	Acciones correctivas					
	Plan de Mejoramiento	Profesional Universitario(a)				

Fuente: elaboración propia

## 5.2.2 Flujograma del proceso





## **6 RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SERVICIO DE ASESORÍA SOBRE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS**

Son varias las recomendaciones que se desprenden del presente trabajo, con miras a la implementación del modelo propuesto. Estas están ordenadas en tres categorías, como son: recomendaciones conceptuales, metodológicas y procedimentales, para, finalmente abordar algunas conclusiones.

El trabajo realizado se basó en la identificación de un grave problema central, con serios impactos en las finanzas municipales, en los registros y bases de datos que fundamentan decisiones, la calidad de vida de amplios sectores de la población e incluso en su autoestima y sentido de pertenencia. Una de las dos causas principales que dan origen a este problema es la desconfianza que históricamente se ha configurado en algunos sectores, usualmente marginados, frente a administraciones públicas, sin importar quien esté al frente de estas. Dicha causa, como se explicó más arriba, se genera posiblemente por el principio de confiscatoriedad, que se resume como la posibilidad de que a una persona le confisquen un predio que no ha sido correctamente legalizado.

Estos temores, sumados al desconocimiento procedimental y normativo, generan las dificultades en materia de legalización. Por lo tanto un acompañamiento integral, que sensibilice y capacite se desprende como una de las principales actividades a implementar para superar el problema.

En tal sentido, una de las recomendaciones que se desprenden del ejercicio investigativo y reflexivo indica que el lenguaje utilizado para definir las situaciones y procesos, o para tipificar las diferentes conductas y actuaciones, puede favorecer o perjudicar la relación con los ciudadanos.

Conceptualmente, por lo tanto, la recomendación más importante tiene que ver con el lenguaje que se utilice en el proceso de formulación de un proceso de asesoría, tanto para el que concierne a este trabajo como para cualquier otro

proceso que pretenda un acercamiento y una sensibilización a la comunidad. Para el caso de esta investigación y el proceso que se sugiere, el uso del término formalizar en lugar de legalizar, apunta precisamente a generar confianza en el usuario.

Este lenguaje más amigable debería, por lo tanto, estar presente en la denominación de los procesos y en la publicidad que se les haga. En el capítulo uno se presentaron algunos ejemplos de cómo a nivel nacional, dicha estrategia es utilizada implícitamente en documentos de política pública, a diferencia de las leyes y decretos, los cuales emplean generalmente un lenguaje más concreto pero también menos cercano y amigable. De ahí que en las leyes y decretos que definen las sanciones, procesos y actuaciones administrativas relativas a los procesos prediales y catastrales, sea más común leer los términos legal, ilegal, ilegalidad, con las implicaciones sancionatorias que usualmente estos términos acarrearán, a diferencia de los documentos de políticas públicas, los cuales, prefieren el uso del término formal, informal, formalización.

Por otra parte, para investigaciones de este tipo, donde el producto final tendrá un impacto en amplios sectores de la población, metodológicamente se recomienda seguir esquemas e instrumentos desde la génesis misma del proyecto, es decir, desde su concepción, pues esto garantizará que todas las actividades que se desarrollen sean coherentes con la necesidad identificada que se quiere satisfacer. En el caso de este trabajo, se utilizó la metodología de Marco Lógico para la definición del problema y, a partir de esto, la definición de objetivos y actividades, a través de una lógica ascendente, que va de las causas a los efectos.

Aquí es importante mencionar que dicho recurso metodológico no implica un camino unívoco o lineal, ya que durante el desarrollo del ejercicio de formulación y de aplicación de esta metodología, fue necesario devolverse y reflexionar en varias oportunidades, hasta que se iban depurando o clarificando diferentes

conceptos o variables. Aun así, se trata de un recurso de gran utilidad, que en ese ir y venir le va aportando coherencia al proyecto y por ello su uso es fuertemente recomendado.

Procedimentalmente, el servicio de asesoría propuesto, recomienda y apuesta por un recurso humano suficiente, calificado e interdisciplinar, pues la complejidad de la necesidad amerita que así sea. Esto garantiza eficacia en el servicio y aumenta las posibilidades de satisfacción del usuario. No obstante, dado que en ocasiones los recursos de las administraciones son bastante limitados, es necesario idear alternativas y estrategias novedosas, que suplan la necesidad de recurso humano sin que ello implique necesariamente altos costos operacionales. Por lo tanto, la principal recomendación en este sentido, es de establecer alianzas con universidades u otras entidades que puedan proveer el recurso humano necesario para la operación de este servicio.

Esta estrategia, puede igualmente favorecer la confianza de la ciudadanía respecto a interactuar con la administración, pues se superaría con ello el hermetismo que muchas veces caracteriza los procesos en la administración pública, incluso aquellos de carácter misional, ya que la responsabilidad de suministrar una buena asesoría y un buen servicio, recaería también en las entidades involucradas o en aquellas con las cuales se estableciera las alianzas.

Además de las recomendaciones presentadas, el trabajo también arrojó una serie de conclusiones. La primera se desprende de la imperiosa necesidad de sensibilizar y capacitar a la población en materia de formalización de predios, debido al impacto que estas actividades tendrían en las finanzas municipales, toda vez que a mayor registro mayor tributo, y el Impuesto predial es ya el segundo en importancia en el municipio, muy cerca del de Industria y Comercio. De esta manera, aunque no se ha cuantificado el valor o el aumento que podría representar la formalización de predios en el recaudo de este tributo, es muy

probable que aumentar la base de contribuyentes pueda permitir que este impuesto pase a ocupar el primer lugar en la estructura tributaria municipal.

Es indispensable seguir investigando varios aspectos del tema que por el alcance definido en este proyecto no se alcanzaron a investigar. Uno de ellos es precisamente la cuantificación de los tributos que se están dejando de percibir por falta de legalización en muchos predios. Esto sería por sí sólo un proyecto de investigación. Igualmente, sería de gran utilidad profundizar en las razones que impiden a las personas acercarse a la administración en busca de asesoría, pues aunque las dos razones que se describieron en este trabajo (desconfianza y desconocimiento) destacan como dos de las más importantes, sería necesario adelantar una investigación en campo de mayor rigurosidad para comprender razones más particulares, según zonas específicas. De la mano de esto, sería igualmente oportuno idear nuevas estrategias para superar estas resistencias.

Finalmente, se espera que el resultado de esta investigación y, especialmente la implementación del proceso formulado optimicen la relación entre los ciudadanos con necesidades de adelantar procesos de formalización y la administración municipal, generando confianza, a la vez que se instruye a dichos ciudadanos sobre la necesidad y ventajas de adelantar dichos procesos. Se espera que el trabajo aporte un cambio de mentalidad, de una visión sancionatoria a una visión más de acompañamiento y asesoría, que genere confianza y se concentre en mostrar más los beneficios que las penas legales.

En la medida que muchos ciudadanos formalicen sus predios, se aumentará la base gravable, generando los recursos necesarios para adelantar obras o programas, entre los cuales puede haber algunos tendientes a profundizar y fortalecer las estrategias de sensibilización y capacitación, generando así un círculo virtuoso o una dinámica de mejora continua.

No obstante, el no atender este importante problema puede acarrear en un futuro no muy lejano situaciones como las vividas en grandes capitales, donde un crecimiento urbano desordenado y sin control se convierte prácticamente inmanejable.

## BIBLOGRAFÍA

ALCALDÍA de Itagüí. Plan estadístico del Municipio de Itagüí. Itagüí. 2005.

ÁREA METROPOLITANA del Valle de Aburrá. Evaluación del nuevo índice de calidad de vida multidimensional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín. 2013.

ÁREA METROPOLITANA del Valle de Aburrá. Programa metropolitano de mejoramiento integral de barrios del Valle de Aburrá. Medellín. 2010.

AVENDAÑO, Gladys. La importancia del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial. Trabajo de grado para optar al título de Magister en gestión pública. ESAP. Bogotá. 2008.

BANCO de la Republica. El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo Preparado. Bogotá. 2003

CUENNIN, Fernando. El aporte del análisis económico al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de mejoramiento de barrios. Ed. Banco Interamericano de desarrollo. Neueva York. 2009.

CARDONA, Gloria. Diagnóstico de la situación de salud del Municipio de Itagüí. Trabajo de grado para optar al título de Magister en administración en salud. Universidad CES. Medellín. 2011.

DNP. Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y proyectos. Bogotá. 2011.

FERNANDEZ, Edecio. Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. Perspectivas urbanas. Bogotá. 1999

FLORIO, Massimo. Et al. Guía del análisis costes-beneficios de los proyectos de inversión. 2003.

INCODER. Programa nacional de legalización, adquisición, adjudicación de tierras rurales y desarrollo productivo para comunidades negras. Bogotá. 2012.

MINISTERIO de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural. Guía metodológica 6: Saneamiento y titulación de la propiedad pública inmobiliaria. Dirección de Sistema Habitacional. Bogotá. 2013

MIRANDA, Juan. Gestión de proyectos. Identificación, formulación, evaluación. Bogotá. 2005.

NAVARRO, Hugo. Et al. Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza, aplicación metodológica. Chile. 2006.

ORTIZ, Alfredo. RIVERO, Guillermo. Desmitificando la Teoría del Cambio. Pact, 2007.

OSTERWALDER, A. Generación de modelos de negocio: un manual para visionarios, revolucionarios y retadores. Barcelona: Deusto, 2011

OVE, Sven. La formalización en la filosofía. Astrolabio. Revista internacional de filosofía. Año 2007. Núm. 4

PINZÓN, José. FONT, Jaume. Una aproximación al catastro de Colombia. Revista Catastro. Abril, 2008.

PEREZ, Víctor. Propuesta de Agencia de Desarrollo local Municipio de Itagüí. Tesis para optar al título de Magister en gobierno. Universidad de Medellín. Medellín. 2013.

SIERRA, Gustavo. Lo bueno, lo malo y lo feo del Impuesto Predial en Colombia, La máxima fuente de recaudo municipal, al desnudo. Corporación Universitaria de la Costa Artículo de Investigación Científica y Tecnológica. Julio 15 de 2011.

USAID. Colombia: La perspectiva del impuesto predial en áreas rurales. Washington. 2004.