



Titulación de baldíos urbanos en la gestión pública para la transformación social:

Paipa, Boyacá 2023

Iván Ricardo Corredor Granados

Artículo de investigación presentado como requisito para optar por el título de Magister en
Derecho Administrativo

Director

José Eduardo Valderrama Velandia

Universidad Santo Tomás Seccional Tunja

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Tunja

2026

Resumen

La presente investigación analiza la titulación de bienes baldíos urbanos como instrumento de gestión pública y transformación social en el ámbito municipal, a partir del marco normativo colombiano, con especial énfasis en el Decreto 523 de 2021. El estudio aborda la formalización de dominio no solo como un mecanismo de acceso a la propiedad, sino como una actuación administrativa orientada a producir seguridad jurídica, prevenir conflictos y estabilizar el comercio inmobiliario. Asimismo, examina la cesión a título gratuito como expresión de la función social de la propiedad, en la medida en que permite transformar el dominio fiscal en propiedad privada protegida, vinculada al derecho a la vivienda digna. Desde una perspectiva institucional, se identifican los retos operativos que enfrentan los municipios en la implementación del procedimiento, así como la necesidad de fortalecer la gestión preventiva del patrimonio fiscal urbano. Finalmente, se concluye que la titulación constituye una herramienta estructural que articula dimensiones jurídicas, sociales y económicas en la consolidación del territorio.

Palabras clave

Bienes baldíos urbanos; formalización de dominio; seguridad jurídica; función social de la propiedad; gestión pública; vivienda digna.

Abstract

This research analyzes the titling of urban public lands as an instrument of public management and social transformation at the municipal level, based on the Colombian legal framework, with special emphasis on Decree 523 of 2021. The study approaches land formalization not only as a mechanism for access to property, but as an administrative action aimed at producing legal certainty, preventing conflicts, and stabilizing real estate transactions. It also examines free transfer as an expression of the social function of property, insofar as it allows the transformation of public ownership into protected private property, linked to the right to adequate housing. From an institutional perspective, the research identifies the operational challenges faced by municipalities in implementing the model, as well as the need to strengthen the preventive management of urban public assets.

Finally, it concludes that land titling constitutes a structural tool that articulates legal, social, and economic dimensions in the consolidation of territory.

Keywords

Urban public lands; land tenure formalization; legal certainty; social function of property; public management; adequate housing.

Introducción

La informalidad en la tenencia del suelo urbano constituye uno de los problemas estructurales más persistentes en la configuración territorial de los municipios colombianos. Durante décadas, la ocupación de bienes fiscales urbanos con destinación habitacional se desarrolló al margen de la formalidad registral, generando escenarios de inseguridad jurídica, limitaciones en el acceso a política pública y obstáculos para la consolidación de procesos de desarrollo urbano planificado. En este contexto, la titulación de baldíos urbanos emerge como un mecanismo administrativo orientado a regularizar situaciones de hecho consolidadas en el tiempo, integrando dichos inmuebles al sistema formal de propiedad.

La evolución normativa en materia de cesión a título gratuito de bienes fiscales urbanos, culminando en el Decreto 523 de 2021, ha configurado un procedimiento administrativo específico que busca armonizar la función social de la propiedad, la garantía del derecho a la vivienda digna y la obligación estatal de gestión eficiente del patrimonio público. Sin embargo, más allá de su diseño normativo, resulta necesario examinar cómo este instrumento opera en el ámbito municipal y cuáles son sus efectos reales en términos de seguridad jurídica y transformación social (Decreto 523, 2021).

El municipio de Paipa-Boyacá, durante la vigencia 2023, adelantó procesos de titulación de baldíos urbanos en aplicación del marco normativo vigente, ofreciendo un escenario concreto para analizar la implementación territorial de esta política pública. El estudio de este caso permite observar no solo los efectos jurídicos derivados de la transferencia de dominio fiscal a particulares, sino también las implicaciones administrativas para la entidad territorial y el impacto social en los hogares beneficiarios.

Este artículo analiza la titulación de baldíos urbanos en Paipa-Boyacá como instrumento de gestión pública orientado a la producción de seguridad jurídica y a la transformación social en el ámbito urbano. Para ello, en primer lugar, se examina el marco constitucional y legal que regula la materia; en segundo término, se analizan los efectos jurídicos y administrativos derivados de su implementación municipal; y, finalmente, se evalúa su alcance como herramienta de formalización de dominio y como mecanismo de inclusión territorial.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, el trabajo sostiene que la titulación de baldíos urbanos no constituye únicamente un procedimiento de regularización patrimonial, sino una forma de intervención estatal que articula la gestión del suelo, la función social de la propiedad y el acceso efectivo a derechos. No obstante, su eficacia depende de la capacidad institucional municipal, de la articulación interadministrativa y de la consolidación de políticas preventivas de gestión del patrimonio fiscal urbano.

Planteamiento del problema

La ocupación informal de bienes fiscales urbanos ha sido una constante en múltiples municipios colombianos, particularmente en contextos de crecimiento urbano no planificado. Estas ocupaciones, aunque en muchos casos consolidadas material y socialmente durante años, permanecen por fuera del sistema registral formal, generando inseguridad jurídica, restricciones en el acceso a políticas públicas y dificultades para la adecuada gestión del patrimonio municipal.

Con el propósito de enfrentar esta problemática, el ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado un marco normativo que permite la cesión a título gratuito de bienes fiscales urbanos ocupados con destinación habitacional, actualmente regulado por el Decreto 523 de 2021. Este instrumento pretende armonizar la función social de la propiedad, el derecho a la vivienda digna y la obligación estatal de garantizar la efectividad de los derechos, mediante un procedimiento administrativo que formaliza situaciones de hecho consolidadas.

No obstante, surge una tensión relevante: aunque el diseño normativo presenta coherencia constitucional y técnica, su implementación depende directamente de la capacidad institucional de los municipios. La identificación de bienes fiscales, la verificación técnica

y jurídica de cada predio, la coordinación con las oficinas de registro y la gestión administrativa del procedimiento exigen recursos, información actualizada y articulación interinstitucional. En municipios con estructuras administrativas limitadas, esta exigencia puede afectar la eficacia del procedimiento.

Adicionalmente, desde la perspectiva académica, la titulación de baldíos urbanos ha sido abordada principalmente como un trámite de regularización patrimonial, sin profundizar suficientemente en su dimensión como instrumento de gestión pública territorial y en su verdadero alcance transformador. Persiste entonces un interrogante sobre si la titulación constituye efectivamente un mecanismo estructural de transformación social o si su impacto se limita a la formalización jurídica individual.

En el caso del municipio de Paipa-Boyacá, durante la vigencia 2023 se adelantaron procesos de titulación de baldíos urbanos que permiten examinar esta problemática en un escenario concreto. El análisis de esta experiencia municipal ofrece la oportunidad de evaluar la correspondencia entre el diseño normativo y su aplicación práctica, así como los efectos jurídicos, administrativos y sociales derivados del procedimiento.

En consecuencia, el problema de investigación se concreta en determinar hasta qué punto la titulación de baldíos urbanos, en el ámbito municipal, opera efectivamente como un instrumento de gestión pública orientado a la producción de seguridad jurídica y a la transformación social, y cuáles son las limitaciones estructurales que condicionan su alcance.

Pregunta de investigación.

¿Qué alcance tiene la titulación de baldíos urbanos implementada en el municipio de Paipa-Boyacá durante 2023 como instrumento de gestión pública para la producción de seguridad jurídica y la transformación social urbana?

Objetivo General.

Examinar la titulación de baldíos urbanos en el municipio de Paipa-Boyacá como instrumento de gestión pública para la transformación social.

Objetivos Específicos.

- Indagar el marco normativo que regula la titulación de baldíos urbanos en Colombia.
- Identificar los efectos jurídicos y administrativos derivados del procedimiento de titulación de baldíos urbanos en Paipa-Boyacá durante 2023.
- Describir el alcance de la titulación de baldíos urbanos como instrumento de gestión pública para la producción de seguridad jurídica y la transformación social en el contexto urbano de Paipa-Boyacá.

Justificación.

La titulación de baldíos urbanos ha sido tradicionalmente abordada desde perspectivas descriptivas o eminentemente procedimentales, centradas en la regulación normativa y en los requisitos administrativos para la transferencia del dominio fiscal. Sin embargo, existe una necesidad académica de analizar esta figura desde una dimensión más amplia: como instrumento de gestión pública territorial y como mecanismo de intervención estatal con potencial transformador en el ámbito urbano.

En el contexto colombiano, la informalidad en la tenencia del suelo urbano continúa siendo una manifestación estructural de desigualdad territorial. La ocupación prolongada de bienes fiscales sin formalización registral no solo genera inseguridad jurídica, sino que limita el acceso efectivo a políticas públicas, restringe la capacidad de planificación urbana y debilita la gestión patrimonial de los municipios. En ese escenario, la cesión a título gratuito de baldíos urbanos, regulada actualmente por el Decreto 523 de 2021, adquiere relevancia no únicamente como procedimiento administrativo, sino como herramienta de producción estatal de seguridad jurídica y de consolidación de derechos.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el estudio resulta pertinente porque permite examinar cómo la función social de la propiedad y el derecho a la vivienda digna se concretan mediante decisiones administrativas locales que transforman bienes fiscales en propiedad privada protegida. Esta mutación jurídica implica efectos patrimoniales, sociales y económicos que trascienden la mera formalización registral. Analizar dichos efectos

contribuye a comprender la relación entre gestión del suelo, política pública urbana y materialización de fines constitucionales.

En el ámbito territorial, el municipio de Paipa-Boyacá constituye un escenario relevante para el análisis del procedimiento de titulación de baldíos urbanos. El municipio de Paipa está localizado en la parte centro-oriental del país y noroccidental del departamento de Boyacá, sobre la Cordillera Oriental de Colombia, a 2525 m.s.n.m.; dista aproximadamente a 181 km de Bogotá y a 40 km de Tunja y abarca una extensión de 30592,41 ha. Allí, la administración municipal durante la vigencia 2023 adelantó procesos de titulación que permiten observar la aplicación concreta del marco normativo nacional en una entidad territorial. El estudio de este caso posibilita identificar fortalezas, limitaciones institucionales y retos administrativos, aportando evidencia empírica sobre la operatividad real del modelo normativo en el nivel municipal.

Adicionalmente, la investigación adquiere importancia práctica para las entidades territoriales que enfrentan desafíos similares en materia de inventario, saneamiento y gestión del patrimonio fiscal urbano. La sistematización de la experiencia municipal contribuye a la formulación de políticas preventivas de gestión del suelo y a la optimización de los procedimientos de formalización de dominio.

En términos académicos, el trabajo aporta una lectura integradora que articula derecho administrativo, derecho urbano y política pública territorial, superando la visión fragmentada que limita la titulación a un trámite individual. Se propone, en cambio, entenderla como un instrumento estructural de gestión pública con incidencia directa en la transformación social, la estabilidad patrimonial de los hogares y la planificación urbana municipal.

De esta manera, la investigación no solo examina una figura jurídica específica, sino que contribuye al debate sobre el papel de los municipios en la materialización de derechos y en la producción de seguridad jurídica como condición para el desarrollo urbano inclusivo.

Diseño metodológico.

La presente investigación se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo de carácter socio-jurídico, en la medida en que no solo se ocupa del análisis normativo de la titulación de bienes baldíos urbanos, sino también de su funcionalidad y eficacia en la realidad social. En este sentido, el estudio trasciende la perspectiva estrictamente dogmática del derecho, para situarse en una dimensión empírica que permite evaluar cómo las disposiciones jurídicas son aplicadas y materializadas en contextos concretos.

La investigación socio-jurídica, también denominada empírico-jurídica o fáctico-jurídica, se orienta al estudio del derecho como hecho social, es decir, a la forma en que las normas jurídicas operan efectivamente en la realidad. A diferencia de la dogmática jurídica, que analiza lo que el derecho “dice”, este enfoque permite examinar lo que realmente ocurre con el derecho en la práctica, verificando su grado de cumplimiento, su eficacia y su impacto en los grupos sociales. En esa medida, el interés central no radica exclusivamente en la validez o legitimidad de las normas, sino en su capacidad para producir efectos reales, lo que implica contrastar el derecho positivo con el denominado “derecho vivo”, entendido como el conjunto de prácticas sociales efectivamente desarrolladas por los ciudadanos (Elgueta y Palma, 2010).

Bajo esta perspectiva, la presente investigación analiza la titulación de bienes baldíos urbanos como una intervención estatal que busca producir seguridad jurídica y transformación social, evaluando si dicho propósito se concreta en la práctica administrativa municipal. Así, se parte de la premisa de que las normas que regulan la cesión a título gratuito —particularmente las contenidas en la Ley 2044 de 2020 y el Decreto 523 de 2021— deben ser examinadas no solo en su estructura normativa, sino en su grado de efectividad en contextos reales, específicamente en el municipio de Paipa durante el año 2023.

En cuanto al tipo de investigación, esta es jurídico-analítica con alcance aplicado, en tanto estudia de manera sistemática el marco normativo que regula la transformación de bienes baldíos urbanos y su posterior titulación, pero al mismo tiempo incorpora un análisis empírico de su implementación. Este carácter aplicado se evidencia en el examen de actos

administrativos concretos, mediante los cuales se materializa la política pública de formalización de la propiedad. (Witker, 1995)

El diseño metodológico adoptado corresponde a un estudio de caso, tomando como unidad de análisis el municipio de Paipa – Boyacá. Esta elección permite observar de manera detallada cómo se ejecuta el modelo normativo en un contexto territorial específico, identificando tanto sus logros como sus limitaciones. El estudio de caso resulta pertinente en investigaciones socio-jurídicas, en la medida en que facilita el análisis de la interacción entre norma y realidad, permitiendo evidenciar la eficacia o ineficacia del derecho en escenarios concretos.

En relación con las técnicas de investigación, se emplea principalmente el análisis documental, a partir de la revisión de fuentes primarias como resoluciones administrativas de cesión a título gratuito, certificados de libertad y tradición y normativa aplicable. Estas fuentes permiten verificar la materialización del proceso de titulación, así como identificar las etapas efectivamente surtidas en sede administrativa y registral. Adicionalmente, el estudio de estos documentos, al derivar de actuaciones reales de la administración pública, se inscribe dentro del ámbito de la investigación socio-jurídica, en tanto refleja prácticas institucionales concretas y no meras construcciones teóricas (Elgueta y Palma, 2010).

El método de investigación es inductivo-analítico, dado que parte del análisis de casos particulares —esto es, los procesos de titulación adelantados en Paipa— para derivar conclusiones generales sobre el papel de la formalización de la propiedad como instrumento de gestión pública. A su vez, el componente analítico permite descomponer el fenómeno estudiado en sus distintas dimensiones (normativa, administrativa, registral y social), facilitando una comprensión integral del mismo (Abreu, 2014).

Finalmente, es importante resaltar que este enfoque metodológico responde a la necesidad de “aterrizar” el derecho en la realidad, superando visiones exclusivamente teóricas. La investigación, en consecuencia, no se limita a describir el contenido de las normas, sino que evalúa su eficacia, identificando en qué medida logran cumplir los fines para los cuales fueron diseñadas. De este modo, se busca aportar una visión crítica que permita no solo comprender el fenómeno de la titulación de bienes baldíos urbanos, sino también evidenciar

sus potencialidades y limitaciones como herramienta de transformación social en el ámbito municipal.

1. Régimen jurídico de la titulación de baldíos urbanos en Colombia

1.1. Concepto y naturaleza jurídica del baldío urbano.

La regulación de los bienes baldíos urbanos en Colombia parte de una clasificación tradicional de los bienes inmuebles entre públicos y privados, distinción que permite identificar aquellos terrenos que no han ingresado al patrimonio de particulares y que, por tanto, pertenecen al Estado (Pacheco, 2019). El punto de partida para comprender el régimen de titulación de baldíos urbanos se encuentra en el artículo 675 del Código Civil, el cual define los bienes baldíos como aquellos terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de dueño y que, por tanto, pertenecen al Estado. Esta definición, aunque general, permite identificar una categoría patrimonial específica que no ha ingresado al dominio privado y cuya administración corresponde a las autoridades públicas competentes (Código Civil, 1873).

Cuando tales terrenos se localizan dentro del perímetro urbano, adquieren una connotación particular, pues se insertan en dinámicas de ocupación habitacional, expansión informal y consolidación de asentamientos humanos. En estos casos, el baldío urbano no solo constituye un bien estatal sin titular privado, sino también un elemento central en procesos de ordenamiento territorial y formalización de la propiedad (Sánchez et al., 2024).

Desde la perspectiva patrimonial, el baldío urbano integra el conjunto de bienes públicos, pero su eventual transformación jurídica puede conducir a su incorporación como bien fiscal titutable, susceptible de transferencia a particulares bajo condiciones normativas específicas. Esta posibilidad no implica una liberalidad absoluta del ente territorial, sino el ejercicio reglado de competencias orientadas a la regularización de situaciones consolidadas en el tiempo.

1.2. Competencia territorial y transformación jurídica del baldío urbano.

La Ley 137 de 1959 marcó un antecedente fundamental al disponer la cesión de derechos de la Nación sobre determinados inmuebles a favor de municipios que se encontraban en condiciones jurídicas similares, consolidando así la idea de descentralización patrimonial

en materia de baldíos urbanos (Ley 137, 1959). Posteriormente, el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 precisó que los terrenos baldíos ubicados en suelo urbano y que no constituyan reserva ambiental pertenecen a los municipios o distritos en cuya jurisdicción se encuentren (Ley 388, 1997).

Con ello quedó definida la competencia territorial sobre estos bienes, aspecto reiterado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia con radicado 11001-03-26-000-2013-00135-00 (48709) del 19 de febrero de 2021, en la que se diferenció claramente la administración de baldíos urbanos —a cargo de municipios y distritos— de la de baldíos rurales, cuya gestión corresponde a la autoridad nacional de tierras, esto es la Agencia Nacional de Tierras (Consejo de Estado, 2021).

Un desarrollo normativo relevante en esta materia se encuentra en la Ley 2044 de 2020, la cual estableció reglas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y reguló expresamente la transformación de bienes baldíos urbanos. Dicha norma dispuso que las entidades territoriales deben identificar el bien baldío, adelantar el correspondiente estudio de títulos, solicitar la carencia de identidad registral ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, declarar el bien como baldío mediante acto administrativo de carácter general y proceder a su registro. Este procedimiento constituye un presupuesto indispensable para convertir jurídicamente el baldío en bien fiscal o bien fiscal titulable, habilitando posteriormente su eventual transferencia (Ley 2044, 2020).

La transformación jurídica prevista en la Ley 2044 de 2020 no es una formalidad menor, sino un acto estructural que garantiza seguridad jurídica, publicidad y coherencia registral. Solo a partir de esta declaratoria formal puede iniciarse válidamente el trámite de cesión a título gratuito o enajenación directa.

1.3. Evolución normativa hasta el Decreto 523 de 2021

El régimen de transferencia de bienes fiscales ha experimentado un proceso de evolución normativa orientado a facilitar la formalización de la propiedad en contextos urbanos.

El artículo 14 de la Ley 708 de 2001, modificado posteriormente por el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005, introdujo disposiciones relacionadas con la transferencia de bienes fiscales en el marco de políticas de vivienda de interés social. Este artículo fue nuevamente

modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, el cual precisó las condiciones para la cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales ocupados ilegalmente con mejoras habitacionales (Ley 708 de 2001; Ley 1955, 2019).

El mencionado artículo 277 estableció como requisito esencial para la cesión gratuita que la ocupación hubiera ocurrido de manera ininterrumpida por un término mínimo de diez años y que el hogar cumpliera con las condiciones para ser beneficiario de subsidio de vivienda de interés social. Asimismo, dispuso que la transferencia se formaliza mediante resolución administrativa que constituye título de dominio y que, una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, se erige como plena prueba de propiedad. La norma también prevé la constitución obligatoria de patrimonio de familia inembargable y condiciona la cesión al cumplimiento de obligaciones fiscales pendientes relacionadas con el inmueble (Martínez-Luna, 2021).

A su vez, la Ley 2044 de 2020 es relevante en la evolución normativa del saneamiento y formalización de la propiedad urbana en Colombia, al establecer un procedimiento para la identificación y transformación jurídica de los bienes baldíos urbanos. En su artículo 3, la norma dispone una secuencia de actuaciones administrativas orientadas a incorporar estos bienes al patrimonio público bajo distintas categorías, bien fiscal, bien fiscal titutable o bien de uso público. Este proceso inicia con la identificación del predio, seguido del estudio de títulos y la verificación de la carencia de identidad registral ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Posteriormente, la entidad territorial debe declarar el bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual debe ser publicado e inscrito en el registro. Este esquema normativo evidencia una transición desde la informalidad hacia la institucionalización jurídica del suelo urbano, sentando las bases para procesos posteriores de titulación (Ley 2044, 2020).

Por su parte, el artículo 10 de la misma ley regula el contenido del acto administrativo de cesión a título gratuito, configurándolo como un instrumento jurídico complejo que materializa la transferencia del dominio (Ley 2044, 2020). Dicho acto debe incorporar elementos esenciales como la identificación de los beneficiarios, la descripción catastral y física del predio, los fundamentos jurídicos de la transferencia y las competencias de la entidad territorial. Asimismo, establece obligaciones y condiciones que refuerzan la

seguridad jurídica del proceso, tales como la posibilidad de restitución del bien ante falsedad en la información, la orden de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria y el deber del beneficiario de cumplir con la normatividad urbanística vigente. En conjunto, estas disposiciones anticipan y estructuran el modelo que posteriormente sería desarrollado y reglamentado por el Decreto 523 de 2021, consolidando un marco jurídico orientado a la formalización de la propiedad y la garantía del derecho a la vivienda (Guzmán, 2022).

Posteriormente, el Decreto 4825 de 2011 reglamentó aspectos relativos a la cesión gratuita, sirviendo de antecedente al desarrollo normativo más sistemático contenido inicialmente en el Decreto 149 de 2020 y consolidado en el Decreto 523 de 2021. Este último fortaleció el procedimiento administrativo aplicable, estableciendo requisitos del hogar, condiciones del inmueble, etapas del trámite, contenido del acto administrativo y reglas para su registro.

El Decreto 523 de 2021 constituye, así, el instrumento reglamentario que articula las disposiciones legales previas y dota a las entidades territoriales de una ruta procedimental clara para la formalización de la propiedad urbana sobre bienes fiscales titulables (León, 2024).

1.4. Cesión a título gratuito y enajenación directa.

Dentro del régimen vigente se distinguen dos mecanismos de transferencia: la cesión a título gratuito y la enajenación directa.

La cesión a título gratuito opera cuando el ocupante cumple con los requisitos establecidos en la Ley 1955 de 2019 y en el Decreto 523 de 2021, particularmente la ocupación ininterrumpida por al menos diez años y la destinación habitacional del inmueble. El acto administrativo de cesión debe contener información suficiente para su registro, identificar plenamente el predio, al ocupante y los fundamentos jurídicos de la transferencia, e incluir constancias relativas a la posibilidad de restitución en caso de falsedad o imprecisión en la información suministrada. Una vez ejecutoriado e inscrito, dicho acto constituye plena prueba del derecho real de dominio (Ley 1955, 2019).

Por su parte, la enajenación directa procede cuando no se cumplen los requisitos para la cesión gratuita, especialmente en aquellos casos en que el inmueble no tenga destinación habitacional o el hogar no reúna las condiciones exigidas. Conforme a la Ley 2044 de 2020

y al artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, esta modalidad también se formaliza mediante resolución administrativa y produce efectos plenos una vez inscrita, aunque implica el pago del valor correspondiente y se encuentra sujeta a restricciones relacionadas con zonas de riesgo, áreas de protección o bienes destinados a fines público (Ley 2044, 2020)

Ambas figuras comparten la naturaleza de actos administrativos de transferencia de dominio, pero responden a fundamentos diferenciados en términos de política pública y capacidad económica del beneficiario.

1.5. Principios administrativos que orientan la titulación.

El régimen de titulación de baldíos urbanos se encuentra orientado por los principios que rigen la función administrativa. El principio de legalidad impone que cada etapa del procedimiento se ajuste estrictamente a lo dispuesto en la Ley 2044 de 2020, en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y en el Decreto 523 de 2021. El principio de publicidad se materializa en la declaratoria general del baldío y en la expedición y registro del acto de transferencia, garantizando la oponibilidad frente a terceros (Montoya y Mejía, 2023).

El principio de igualdad exige que la entidad territorial aplique criterios objetivos y uniformes en la verificación de requisitos, evitando tratamientos diferenciados injustificados. La eficiencia administrativa, por su parte, demanda que el trámite se adelante con rigor técnico, articulación institucional y adecuada gestión documental, especialmente en lo relacionado con estudios de títulos y verificación registral (Corte Constitucional, 1996).

En conjunto, este marco normativo configura un sistema jurídico orientado a equilibrar la protección del patrimonio público con la necesidad de formalizar situaciones consolidadas de ocupación urbana, habilitando a las entidades territoriales para ejercer una competencia reglada y sujeta a control en materia de transferencia de bienes fiscales titulables.

2. Aplicación del régimen de cesión a título gratuito en bienes baldíos urbanos en el corregimiento de Palermo – Municipio de Paipa (Boyacá): análisis jurídico-administrativo de su implementación.

2.1. Contexto institucional y situación jurídica previa de los predios.

La implementación del procedimiento de cesión a título gratuito previsto en el Decreto 523 de 2021 en el corregimiento de Palermo, municipio de Paipa (Boyacá), permite examinar de manera concreta las implicaciones administrativas y jurídicas del modelo de formalización de baldíos urbanos. El estudio se circunscribe a predios ubicados en suelo urbano, individualizados con número predial propio y con destinación habitacional efectiva, circunstancia que constituye requisito fundamental en el procedimiento administrativo (Decreto 523, 2021).

Desde el punto de vista jurídico, los inmuebles objeto de análisis se encontraban incorporados en la base predial municipal, pero no registraban antecedente de matrícula inmobiliaria asociado, circunstancias que se verifican en el Acuerdo Municipal 009 del 24 de mayo de 2023 por medio del cual se autorizó al alcalde municipal para realizar la cesión a título gratuito de sesenta (60) bienes fiscales titulables, pues allí se relaciona exclusivamente el código catastral, la dirección, el barrio, la zona y el municipio de dichos predios. Esta situación obliga a distinguir entre la existencia física y catastral del inmueble y su configuración jurídica registral, siendo esta última la que determina efectivamente la información de titularidad sobre los inmuebles en Colombia. La ausencia de folio de matrícula no equivale automáticamente a inexistencia de titularidad previa, razón por la cual el procedimiento exige una verificación registral formal antes de iniciar cualquier actuación de transferencia (Concejo Municipal de Paipa, 2023).

Es pertinente indicar que en muchos municipios no existe un inventario sistematizado y actualizado de bienes baldíos urbanos. La identificación de posibles bienes fiscales titulables suele derivarse del cruce entre bases catastrales, información predial y verificación registral. Este contexto pone de manifiesto una problemática estructural del derecho administrativo patrimonial: la falta de armonización plena entre catastro y registro, que genera zonas grises sobre la situación jurídica real de determinados inmuebles.

El mencionado Acuerdo Municipal 009 del 24 de mayo de 2023 constituye un elemento probatorio relevante del contexto institucional en Paipa. En sus consideraciones se deja constancia de que el Departamento Administrativo de Planeación, a través del Programa de Formalización de Tierras, venía trabajando de manera conjunta con el Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual suministró bases catastrales R1 y R2 que permitieron identificar sesenta bienes fiscales urbanos titulables. Asimismo, el mismo Acuerdo señala que mediante Oficio No. 507 del 26 de abril de 2023 se certificó que dichos predios no recaían sobre bienes de uso público, ni que estaban destinados a salud o educación, ni se encontraban ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable o suelo de protección, de conformidad con el ordenamiento territorial, circunstancias fundamentales previstas en el Decreto 523 de 2021 para efectos de la cesión a título gratuito (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023).

Este soporte normativo y técnico resulta determinante, pues la cesión de bienes fiscales no puede adelantarse sin una verificación previa de su naturaleza jurídica, su ubicación urbanística y su compatibilidad con el Plan de Ordenamiento Territorial. La formalización de la propiedad urbana, en este contexto, no constituye un simple trámite de transferencia, sino una actuación compleja que articula derecho patrimonial público, derecho urbanístico y función social de la propiedad (Padilla y Villegas, 2024).

2.2. Transformación jurídica del baldío urbano en bien fiscal tituable.

2.2.1. La resolución de transformación a bien fiscal como presupuesto habilitante.

El régimen previsto en la Ley 2044 de 2020 y reglamentado por el Decreto 523 de 2021 parte de una premisa fundamental: el municipio solo puede ceder a título gratuito bienes que formen parte de su patrimonio fiscal. En consecuencia, cuando se trata de baldíos urbanos ocupados, la primera actuación administrativa consiste en su transformación formal en bien fiscal mediante acto administrativo motivado.

Desde la perspectiva del autor, la resolución de transformación a bien fiscal cumple una función jurídica específica. No transfiere dominio al ocupante, ni define aún el beneficiario final, sino que declara la incorporación del inmueble al patrimonio municipal como bien fiscal tituable. Este acto tiene naturaleza declarativa y constitutiva en el ámbito administrativo patrimonial, pues consolida la titularidad pública sobre el inmueble y habilita jurídicamente la etapa posterior de cesión. En este sentido, puede sostenerse que la resolución de transformación constituye un presupuesto habilitante indispensable dentro del

procedimiento de titulación, en la medida en que define la situación jurídica del bien antes de cualquier transferencia a particulares.

Desde la perspectiva del principio de legalidad, esta etapa evita que la administración transfiera bienes cuya situación jurídica no haya sido previamente definida. Además, garantiza que el proceso se desarrolle con claridad en cuanto a la naturaleza del bien, su destinación y su ubicación dentro del dominio público del ente territorial.

2.2.2. Certificado de carencia de antecedentes registrales y apertura del folio de matrícula inmobiliaria.

Como presupuesto técnico-jurídico de la transformación, se debe solicitar ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente el certificado de carencia de antecedentes registrales del inmueble identificado con su número predial y demás datos individualizantes. Este certificado permite establecer si existe o no inscripción previa de dominio o gravamen, evitando eventuales afectaciones a terceros (Rangel, 2020).

Una vez expedida e inscrita la resolución de transformación a bien fiscal, se procede a la apertura del respectivo folio de matrícula inmobiliaria, generando por primera vez antecedente registral formal del inmueble en el sistema de registro de instrumentos públicos. Este paso resulta esencial, pues el sistema registral colombiano opera bajo el principio de tracto sucesivo, lo que impide inscribir un acto traslativo de dominio si no existe previamente un folio abierto que permita su anotación (Martínez Jaramillo, 2023).

La doble etapa registral —primero la transformación y luego la cesión— introduce un componente temporal y procedimental relevante, que incide en la duración del trámite y exige coordinación entre la administración municipal y la oficina registral. Desde la perspectiva del derecho administrativo, este encadenamiento de actos refleja la necesaria articulación entre la función administrativa y el sistema registral como garantía de seguridad jurídica (Pulido, 2024).

2.3. Verificación de la ocupación y condiciones del hogar beneficiario conforme al Decreto 523 de 2021.

El procedimiento regulado por el Decreto 523 de 2021 exige verificar que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos para ser beneficiario de la cesión a título gratuito.

Entre estos se encuentran la ocupación con destinación habitacional, el cumplimiento de condiciones socioeconómicas, la inexistencia de propiedad sobre otro inmueble y la permanencia en el predio durante el tiempo mínimo previsto por la norma (Decreto 523, 2021).

El análisis probatorio en esta etapa se rige por el principio de libertad probatoria propio de la actuación administrativa, lo que permite valorar documentos privados, constancias comunitarias, recibos de servicios públicos, declaraciones extrajudiciales, certificaciones de autoridades locales y demás medios idóneos para acreditar la ocupación material y pacífica del inmueble. La administración debe realizar una valoración integral y motivada de dichas pruebas, garantizando el debido proceso y evitando decisiones arbitrarias.

Adicionalmente, el procedimiento exige la verificación de información ante entidades nacionales como FONVIVIENDA, así como la consulta en el sistema registral para descartar titularidades paralelas. Esta articulación interinstitucional responde a la necesidad de prevenir dobles asignaciones o cesiones indebidas, fortaleciendo la transparencia del proceso (Blanco, 2021).

Otro requisito relevante es la verificación de la paz y salvo por concepto de impuesto predial. Este elemento introduce una dimensión fiscal al procedimiento, pues condiciona la transferencia al cumplimiento de obligaciones tributarias locales, integrando así la formalización de dominio con la disciplina fiscal municipal (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En términos de derecho administrativo, esta etapa representa el núcleo material del procedimiento, pues es donde se concreta la evaluación de la función social de la propiedad y se determina si la ocupación cumple con los estándares que justifican la transferencia gratuita del dominio.

2.4. Comunicación a terceros y garantías de publicidad del procedimiento.

El Decreto 523 de 2021 establece mecanismos de publicidad orientados a garantizar la participación de terceros eventualmente afectados. Entre ellos se incluyen la publicación en la página web institucional, la fijación en cartelera y la comunicación radial. Estas actuaciones se inscriben dentro del marco del artículo 37 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que impone la obligación de comunicar actuaciones cuando puedan afectar derechos de terceros.

La publicidad constituye una garantía del debido proceso y de la transparencia administrativa. Sin embargo, el diseño normativo del Decreto 523 de 2021 no desarrolla de manera detallada el trámite de oposición, ni establece con precisión las consecuencias jurídicas de una eventual controversia sobre la titularidad o la posesión. Esta ausencia de regulación específica puede generar incertidumbre en escenarios donde existan reclamaciones concurrentes.

Desde una perspectiva crítica, podría considerarse la conveniencia de fortalecer los mecanismos de publicidad territorial directa, tales como la instalación de avisos en el inmueble objeto de cesión, en términos similares a lo previsto en el artículo 375 del Código General del Proceso para los procesos de pertenencia (Saénz, 2023). A ello podría sumarse la implementación de instrumentos análogos a la publicación de vallas informativas utilizadas en los trámites de licenciamiento urbanístico, las cuales permiten advertir de manera visible y oportuna a la comunidad sobre actuaciones administrativas en curso. Esta alternativa permitiría reforzar la información efectiva a posibles interesados, ampliar el alcance de la publicidad más allá de los canales formales y reducir riesgos de nulidad por indebida notificación, especialmente en contextos donde la informalidad en la tenencia dificulta la identificación plena de terceros con potencial interés legítimo (Código general del proceso, 2012).

La etapa de publicidad, en consecuencia, no debe entenderse como una formalidad secundaria, sino como un componente estructural del procedimiento que equilibra la eficacia administrativa con la protección de derechos de terceros.

2.5. Expedición del acto administrativo de cesión y efectos jurídicos: patrimonio de familia y afectación a vivienda familiar.

La resolución de cesión a título gratuito constituye el acto administrativo traslativo del dominio y debe contener la identificación precisa del inmueble, del beneficiario y la orden expresa de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Su inscripción produce efectos constitutivos frente a terceros y consolida la titularidad del beneficiario.

Uno de los efectos jurídicos más relevantes previstos en el Decreto 523 de 2021 es la constitución automática de patrimonio de familia inembargable sobre el inmueble cedido. Esta figura limita la libre disposición del bien y lo protege frente a medidas cautelares, asegurando su destinación habitacional y la estabilidad del núcleo familiar. De manera complementaria, se configura la afectación a vivienda familiar cuando exista cónyuge o compañero permanente, reforzando la protección constitucional del derecho a la vivienda digna.

En ese sentido, la cesión no solo implica la transferencia de un activo público a un particular, sino la imposición de cargas y limitaciones orientadas a garantizar la función social de la propiedad. El modelo normativo privilegia la permanencia habitacional y evita la especulación inmobiliaria inmediata, alineando la política de formalización con principios constitucionales.

2.6. Articulación interinstitucional en el marco del Acuerdo Municipal 009 de 2023.

El Acuerdo Municipal 009 de 2023 constituye el fundamento jurídico habilitante para la cesión de bienes fiscales urbanos titulables en el municipio de Paipa. En sus consideraciones se reconoce expresamente el trabajo conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como el apoyo técnico y jurídico brindado por dicha entidad (Concejo Municipal de Paipa, 2025).

Este instrumento normativo refleja la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno en materia de formalización de la propiedad urbana. La participación del Concejo Municipal garantiza control político sobre la disposición del patrimonio público, mientras que la intervención del Ministerio aporta soporte técnico en identificación catastral y estructuración del procedimiento.

La jurisprudencia reciente del Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia con radicado 15001-23-33-000-2022-00488-00 del 10 de abril de 2024 ha señalado la necesidad de que los acuerdos municipales que autorizan cesiones identifiquen claramente los bienes y acrediten el cumplimiento de requisitos urbanísticos, reforzando el principio de legalidad en la gestión del patrimonio público. Este precedente fortalece la exigencia de motivación y precisión en los actos de autorización general (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2024).

2.7. Evidencia empírica del proceso de titulación en el municipio de Paipa: análisis de resoluciones y registros inmobiliarios.

Como expresión concreta de la implementación del modelo de titulación de bienes baldíos urbanos, se analizaron diversas resoluciones administrativas expedidas por la Alcaldía Municipal de Paipa durante el mes de diciembre de 2023. En total, se identificaron veintidós (22) actos administrativos mediante los cuales se materializó la transferencia de bienes fiscales urbanos a título de cesión gratuita, en aplicación del marco normativo vigente (López y Gamboa, 2020).

En particular, las Resoluciones Nos. 783 a 799 del 04 de diciembre de 2023, así como las Resoluciones Nos. 824 a 829 del 19 de diciembre de 2023, dieron lugar a la asignación de los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, entre los que se encuentran, entre otros, los números 074-127548, 074-127003, 074-127002, 074-127545, 074-126981, 074-126983, 074-126979, 074-127549, 074-126980, 074-126781, 074-126984, 074-126778, 074-126796, 074-126780, 074-126779, 074-127544, 074-127643, 074-127541, 074-127642, 074-127641, 074-127578 y 074-127654.

Todos los actos administrativos analizados corresponden a resoluciones “por la cual se transfiere a título de cesión gratuita un bien fiscal urbano tituable del municipio de Paipa – Boyacá”, proferidas por el Alcalde Municipal. A partir de la consulta de los respectivos certificados de libertad y tradición —información de carácter público— fue posible verificar la materialización registral del procedimiento administrativo.

El análisis de los folios de matrícula inmobiliaria permite identificar una estructura común en las anotaciones registrales. En primer lugar, se observa la inscripción de la calidad de bien fiscal a favor del Municipio de Paipa, lo que implica la incorporación formal del inmueble al patrimonio público. En segundo lugar, se evidencia la actualización de la cédula catastral, mediante la inclusión del número predial en la información registral, lo que refleja la articulación entre los sistemas catastral y registral. Posteriormente, se registra la cesión a título gratuito del bien fiscal urbano en favor del beneficiario o beneficiarios, consolidando el derecho de dominio. Finalmente, se incorpora la constitución de patrimonio de familia inembargable, como mecanismo de protección reforzada del bien destinado a vivienda.

Adicionalmente, en la sección de cabida y linderos de cada certificado se consignan las especificaciones físicas de los inmuebles, lo que permite individualizar plenamente cada predio dentro del sistema registral.

Este conjunto de actuaciones evidencia que la titulación de bienes baldíos urbanos no se agota en la expedición del acto administrativo, sino que se perfecciona a través de su inscripción en el registro de instrumentos públicos. En ese sentido, el proceso analizado confirma la tesis de esta investigación: la formalización de dominio constituye una intervención estatal integral que articula dimensiones administrativas, registrales y sociales, orientada a producir seguridad jurídica y consolidar derechos patrimoniales en contextos de informalidad urbana.

2.8. Dificultades administrativas y retos estructurales del procedimiento.

La aplicación del régimen pone de relieve desafíos estructurales que trascienden el caso concreto. Entre ellos se encuentran la necesidad de depuración permanente de bases de datos catastrales y registrales, la coordinación entre dependencias municipales, la carga operativa asociada a la valoración probatoria individual de cada solicitud y los tiempos propios del trámite registral.

La ausencia de inventarios consolidados de baldíos urbanos en muchos municipios implica que la identificación de bienes titulables requiera procesos técnicos previos, lo cual demanda capacidad institucional y recursos humanos especializados. Asimismo, la doble etapa registral introduce un componente temporal que incide en la duración total del procedimiento (Consejo de Estado, 2008).

A pesar de estas tensiones, el modelo normativo demuestra ser jurídicamente viable y socialmente relevante, en la medida en que permite transformar situaciones de informalidad del derecho de dominio en titularidades plenamente reconocidas por el ordenamiento jurídico, con efectos de estabilidad y seguridad jurídica para los hogares beneficiarios.

3. La titulación de bienes baldíos urbanos como instrumento de gestión pública y transformación social en el ámbito municipal.

3.1 Seguridad jurídica como producción estatal de certeza patrimonial.

La formalización de dominio respecto a bienes baldíos urbanos trasciende la dimensión individual de la adquisición de un título de propiedad. Desde la perspectiva del derecho administrativo, constituye una actuación estatal orientada a producir certeza jurídica sobre situaciones fácticas prolongadas en el tiempo. La seguridad jurídica, en este contexto, no se limita a la estabilidad normativa, sino que implica la consolidación registral de situaciones posesorias que, sin intervención administrativa, permanecerían en la informalidad (Superintendencia de Notariado y Registro, 2017).

El artículo 2 de la Constitución Política impone al Estado el deber de garantizar la efectividad de los derechos y asegurar la convivencia pacífica. La informalidad en suelo urbano genera conflictos potenciales, inseguridad sobre la titularidad y limitaciones para el ejercicio pleno de derechos patrimoniales. La titulación administrativa, entonces, opera como mecanismo de prevención de conflictos y de estabilización del tráfico jurídico inmobiliario (CP, 1991. Art 2).

Asimismo, el artículo 58 superior reconoce la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, pero condiciona su ejercicio a la función social. En el caso de los baldíos urbanos ocupados con destinación habitacional, la intervención estatal transforma una situación material prolongada en un derecho subjetivo plenamente oponible, consolidado mediante inscripción registral. Se trata de un tránsito desde la mera posesión hacia una titularidad jurídicamente protegida, que reduce riesgos de despojo, de litigios y exclusión (CP, 1991. Art 58).

La seguridad jurídica producida por la titulación no es un efecto colateral, sino el objetivo central del modelo: integrar al sistema registral formal bienes que, aunque existentes en la realidad física y catastral, permanecían por fuera del circuito jurídico pleno.

3.2 Función social de la propiedad y mutación del dominio fiscal al dominio privado protegido.

La cesión a título gratuito prevista en el Decreto 523 de 2021 representa una operación jurídica compleja: el Estado, titular de un bien fiscal urbano, decide transferirlo gratuitamente a quien lo ocupa con fines habitacionales, siempre que se cumplan los requisitos normativos. Esta decisión encuentra fundamento directo en el artículo 58 de la Constitución, que establece que la propiedad cumple una función social que implica obligaciones.

En este escenario, el municipio no actúa como un propietario privado que dispone libremente de sus bienes, sino como gestor del patrimonio público orientado por el interés general. La transferencia gratuita no constituye una liberalidad arbitraria, sino una herramienta para materializar el principio de dignidad humana (artículo 1), la prevalencia del interés general y los fines esenciales del Estado (artículo 2).

Adicionalmente, el artículo 51 constitucional reconoce el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y ordena al Estado fijar condiciones necesarias para hacerlo efectivo. La titulación de bienes fiscales urbanos ocupados se inserta dentro de esa obligación estatal, pues la seguridad en la tenencia constituye presupuesto mínimo de habitabilidad digna. Sin título, la vivienda carece de estabilidad jurídica; con título inscrito, se consolida un ámbito de protección reforzada.

La constitución automática de patrimonio de familia inembargable y la afectación a vivienda familiar refuerzan esta lógica. El dominio transferido no es un dominio absoluto e irrestricto, sino un derecho estructurado para cumplir fines sociales. Se produce así una mutación cualificada: de bien fiscal urbano a propiedad privada protegida con límites, orientada a garantizar estabilidad familiar y evitar la especulación inmediata (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025).

En ese sentido, esta configuración responde a la evolución del derecho de propiedad desde una concepción individualista hacia un modelo funcional orientado por el interés general. En el contexto colombiano, la incorporación de la función social implica que el ejercicio del dominio se encuentra condicionado por finalidades colectivas y por la intervención estatal legítima. Así, la cesión gratuita de bienes fiscales urbanos se inscribe en dicha transformación, al concebir la propiedad como instrumento de inclusión y justicia social,

orientado a garantizar condiciones de dignidad y acceso efectivo a la vivienda. Por ello, la mutación del dominio fiscal al dominio privado protegido encuentra no solo fundamento jurídico, sino también justificación histórica en la consolidación del Estado social de derecho (Valderrama, 2021).

3.3 Formalización de dominio como puerta de acceso a política pública.

La formalización no solo consolida la propiedad; habilita el acceso a otras dimensiones de política pública. La inscripción registral permite que el nuevo titular pueda acceder a programas de mejoramiento de vivienda, subsidios estatales, créditos hipotecarios y demás instrumentos financieros que exigen acreditar titularidad formal.

En términos de política pública, la titulación opera como condición habilitante. Sin registro, la vivienda permanece invisible para el sistema financiero y para múltiples programas estatales. Con registro, se integra al circuito institucional.

Desde la perspectiva del artículo 334 de la Constitución, que asigna al Estado la dirección general de la economía con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades, la formalización urbana puede entenderse como instrumento de redistribución indirecta. El Estado no entrega subsidios monetarios en este caso, pero sí transfiere un activo patrimonial que incrementa el capital familiar y fortalece la estabilidad económica del hogar (CP, 1991. Art 334).

La titulación, entonces, no es únicamente un acto registral; es una intervención estructural en la configuración patrimonial de sectores históricamente excluidos del mercado formal del suelo.

3.4 Limitaciones estructurales del modelo normativo.

Aunque el diseño normativo del Decreto 523 de 2021 presenta coherencia jurídica, su implementación revela exigencias institucionales significativas. El procedimiento requiere identificación técnica de los predios, verificación registral, valoración probatoria individual, coordinación interinstitucional y doble etapa de inscripción registral. Cada una de estas fases demanda capacidad administrativa y recursos humanos especializados.

La ausencia de inventarios consolidados de baldíos urbanos en muchos municipios obliga a adelantar procesos previos de depuración de información catastral y registral. Esta circunstancia evidencia que el éxito del modelo depende, en gran medida, de la capacidad institucional local (Corte Constitucional, 2016).

Asimismo, la regulación de la publicidad y de la eventual oposición de terceros presenta vacíos que podrían generar inseguridad jurídica en contextos conflictivos. Si bien el procedimiento establece mecanismos de comunicación, no desarrolla con precisión el trámite contencioso-administrativo interno que podría surgir ante controversias sobre la titularidad o la ocupación (Corte Constitucional, 2014).

De esta manera, puede afirmarse que el modelo es normativamente sólido, pero operativamente exigente. Su efectividad no depende únicamente de la claridad de la norma, sino de la estructura administrativa municipal y de la coordinación con entidades nacionales.

3.5 Retos para la política municipal de inventario y gestión preventiva del patrimonio fiscal urbano.

Existe la necesidad de que los municipios adopten políticas preventivas de gestión del patrimonio fiscal urbano. La identificación reactiva de baldíos ocupados, aunque útil para procesos de formalización, no sustituye la necesidad de contar con inventarios actualizados y sistemas de información interoperables.

Un reto central consiste en consolidar bases de datos que integren información catastral, registral y urbanística, permitiendo identificar oportunamente bienes fiscales y evitar ocupaciones informales prolongadas. La gestión preventiva del patrimonio público reduce litigios futuros y facilita procesos de planificación territorial.

Igualmente, resulta pertinente evaluar ajustes normativos que fortalezcan la regulación de la etapa de publicidad y oposición, así como mecanismos que simplifiquen la doble inscripción registral sin sacrificar seguridad jurídica.

En el ámbito municipal, la titulación de baldíos urbanos no debe entenderse como actuación aislada, sino como parte de una política integral de gestión del suelo, formalización de

dominio y garantía del derecho a la vivienda. Cuando se articula con planificación urbana y política social, se convierte en herramienta efectiva de transformación territorial. (Lefebvre, 2020).

Resultados.

El análisis del régimen jurídico de la titulación de bienes baldíos urbanos y su aplicación en el municipio de Paipa (Boyacá) durante la vigencia 2023 permite identificar resultados relevantes tanto en el plano jurídico como en el administrativo y social.

En primer lugar, se evidenció que el procedimiento previsto en el Decreto 523 de 2021 resulta jurídicamente idóneo para materializar la función social de la propiedad, en la medida en que permite transformar situaciones de ocupación prolongada en titularidades formalmente reconocidas. La revisión de los actos administrativos de cesión y de los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes permitió constatar que el modelo normativo garantiza la producción de seguridad jurídica a través de una secuencia estructurada de actuaciones: transformación del bien baldío en bien fiscal, apertura de matrícula inmobiliaria, transferencia mediante acto administrativo y constitución de patrimonio de familia inembargable.

En segundo lugar, desde la perspectiva administrativa, se identificó que la implementación del procedimiento exige una alta capacidad institucional por parte del municipio. La necesidad de articular información catastral y registral, realizar estudios de títulos, verificar condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y coordinar con la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos evidencia que la titulación no es un trámite simple, sino un procedimiento complejo que demanda recursos técnicos, jurídicos y operativos. En el caso analizado, la expedición de múltiples resoluciones de cesión y su correspondiente inscripción registral reflejan un ejercicio efectivo de gestión del patrimonio fiscal, pero también ponen de manifiesto la carga administrativa asociada al procedimiento.

En tercer lugar, en el plano socio-jurídico, se constató que la titulación produce efectos concretos en la situación de los beneficiarios, al consolidar la seguridad en la tenencia y permitir la integración de los inmuebles al sistema formal. La inscripción registral no solo otorga certeza sobre la titularidad, sino que habilita el acceso a programas de política

pública y mecanismos de financiación, lo que incide directamente en la estabilidad patrimonial de los hogares. No obstante, también se identificó que estos efectos dependen de condiciones adicionales, como la capacidad de los beneficiarios para acceder a dichos programas y la continuidad de políticas públicas complementarias.

En cuarto lugar, el análisis permitió identificar limitaciones estructurales del modelo en su aplicación práctica. La ausencia de inventarios actualizados de bienes baldíos urbanos, la necesidad de depuración previa de información predial y los vacíos en la regulación de la etapa de publicidad y oposición evidencian que la eficacia del procedimiento no depende exclusivamente de la norma, sino de factores institucionales y técnicos. Estas limitaciones pueden generar retrasos, riesgos de controversia y dificultades en la consolidación de los procesos de formalización.

Finalmente, se estableció que la titulación de bienes baldíos urbanos en el municipio de Paipa durante 2023 constituye un ejemplo concreto de cómo la función administrativa puede incidir en la transformación de realidades sociales mediante la gestión del suelo. El procedimiento no solo regulariza la propiedad, sino que redefine la relación entre el Estado, el territorio y los ciudadanos, consolidando un modelo de intervención pública orientado a la producción de seguridad jurídica y a la inclusión territorial.

Conclusiones.

El análisis del marco normativo que regula la titulación de baldíos urbanos en Colombia evidencia que el diseño constitucional y legal configura esta figura como un instrumento legítimo de intervención estatal orientado a materializar la función social de la propiedad, la garantía del derecho a la vivienda digna y la producción de seguridad jurídica. El procedimiento previsto en el Decreto 523 de 2021 no constituye una simple liberalidad patrimonial, sino una decisión administrativa fundada en fines constitucionales expresos.

En el ámbito municipal, la implementación del procedimiento en Paipa-Boyacá durante 2023 permitió constatar que la titulación produce efectos jurídicos relevantes tanto para la administración como para los beneficiarios. Para el municipio, implica la depuración y gestión activa del patrimonio fiscal urbano, así como el fortalecimiento de la planeación territorial y el recaudo efectivo del impuesto predial. Para los particulares, consolida una

situación de ocupación prolongada en el tiempo, transforma un bien fiscal en propiedad privada protegida y habilita el acceso a programas de política pública.

No obstante, el estudio también evidencia que la eficacia del modelo depende de la capacidad institucional municipal, de la existencia de inventarios actualizados de bienes fiscales y de una adecuada articulación interadministrativa. La estructura normativa es sólida, pero su operatividad exige recursos técnicos, coordinación registral y gestión preventiva del suelo urbano.

En términos de transformación social, la titulación se proyecta como un instrumento que incrementa la estabilidad patrimonial de los hogares, fortalece la seguridad jurídica y amplía las oportunidades de acceso a beneficios estatales. Sin embargo, por sí sola no resuelve las desigualdades estructurales del suelo urbano, sino que debe integrarse a una política territorial más amplia de formalización y planificación.

En consecuencia, la titulación de baldíos urbanos en Paipa-Boyacá puede entenderse como una herramienta efectiva de gestión pública con impacto jurídico y social verificable, cuyo potencial transformador depende de su articulación con estrategias institucionales sostenidas de administración del patrimonio fiscal urbano.

El estudio permitió establecer que la titulación de baldíos urbanos en Colombia encuentra sustento directo en el marco constitucional que reconoce la función social de la propiedad, impone al Estado la garantía de derechos y orienta la intervención económica hacia el mejoramiento de la calidad de vida. El procedimiento administrativo previsto en el Decreto 523 de 2021 no se limita a regularizar situaciones individuales, sino que constituye una forma de producción estatal de seguridad jurídica mediante la integración de inmuebles informales al sistema registral formal.

Desde la perspectiva municipal, la experiencia de Paipa-Boyacá durante 2023 demuestra que la titulación opera simultáneamente en dos dimensiones: como mecanismo de saneamiento y gestión del patrimonio fiscal urbano, y como instrumento de inclusión jurídica de hogares que habían permanecido en condiciones de informalidad de dominio. Esta doble dimensión revela que el acto administrativo de cesión gratuita trasciende la transferencia patrimonial y se inserta en una lógica de gestión pública territorial.

El análisis de los efectos jurídicos evidencia una mutación relevante: el tránsito de un bien fiscal urbano a propiedad privada protegida, acompañada de figuras como patrimonio de familia inembargable y afectación a vivienda familiar. Esta transformación consolida estabilidad en la tenencia y reduce riesgos de despojo o conflictividad futura, fortaleciendo la seguridad jurídica individual y colectiva.

No obstante, también se identificaron limitaciones estructurales. La ausencia de inventarios consolidados de baldíos urbanos, la necesidad de verificación técnica predial, la coordinación con oficinas de registro y la carga administrativa del procedimiento evidencian que la efectividad del modelo depende de capacidades institucionales locales. En municipios con menor fortaleza administrativa, la implementación puede enfrentar obstáculos significativos.

En términos de transformación social, la titulación contribuye a fortalecer el capital patrimonial de los hogares, facilita el acceso a programas estatales y formaliza la relación entre ciudadanía y territorio. Sin embargo, su impacto no debe sobredimensionarse: la formalización predial es condición habilitante, pero no suficiente, para superar déficits estructurales de vivienda, infraestructura o desigualdad urbana.

Finalmente, el caso de Paipa-Boyacá permite afirmar que la titulación de baldíos urbanos, entendida como instrumento de gestión pública, posee un potencial transformador real cuando se articula con planificación territorial, inventario preventivo del patrimonio fiscal y políticas municipales sostenidas de formalización. De lo contrario, corre el riesgo de convertirse en una estrategia reactiva frente a ocupaciones consolidadas, sin incidencia estructural en la gestión del suelo urbano.

En síntesis, la titulación no es únicamente un procedimiento administrativo de regularización, sino una herramienta de intervención estatal que produce seguridad jurídica, redefine el uso social del patrimonio público y contribuye —en determinadas condiciones institucionales— a procesos de transformación social en el ámbito urbano municipal.

Referencias bibliográficas.

- Abreu, J. L. (2014). El método de la investigación Research Method. *Daena: International journal of good conscience*, 9(3), 195-204.
- Blanco, G.A. (2021). *Medios probatorios y valoración de la prueba en el procedimiento contencioso administrativo*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/19.%20MEDIOS%20PROBATORIOS%20Y%20VALORACION%20DE%20LA%20PRUEBA%20EN%20EL%20PROCEDIMIENTO%20CONTENCIOSO%20ADMINISTRATIVO_compressed.pdf.
- Concejo Municipal de Paipa. (Mayo 28 de 2025). Acuerdo No. 009 de 2025. *Por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de paipa para celebrar un contrato de comodato con el acueducto regional Peña Negra*. https://concejo-municipal-de-paipa.micolombiadigital.gov.co/sites/concejo-municipal-de-paipa/content/files/000581/29022_acuerdo-no-009-de-2025.pdf.
- Constitución Política de Colombia [CP]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Código Civil Colombiano. (1873). Ley 84 de 1873. Diario Oficial No. 2.867.
- Código General del Proceso. (2012). Ley 1564 de 2012. Diario Oficial No. 48.489.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (19 de febrero de 2021). M.H.A.C. V. Ministerio de agricultura y desarrollo rural - Instituto Colombiano De Desarrollo Rural. *Radicación 11001-03-26-000-2013-00135-00(48709)*. Sección Tercera, Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.
- Corte Constitucional (10 de octubre de 1996). Sentencia C-530. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.
- Corte Constitucional. (11 de octubre de 2016). Sentencia T-548. M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-341. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. (2022). Sentencia C-085. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia T-488. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. (2008). Grupo Hotelero Mar y Sol S.A. V. Distrito De Cartagena De Indias T. H Y C. Radicación número: 13001-23-31-000-2000-99073-01. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

Corte Suprema De Justicia - Sala De Casación Civil. (2015). *Expediente SC10882-2015. Radicación n.º 23001-31-03-001-2008-00292-01*. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Documento CONPES 3641. Política Nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3641.pdf>.

Decreto 523 de 2021. (Mayo 14 de 2021). *Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales*. D.O. 51674

Decreto 4825 de 2011. (Diciembre 20 de 2011). *Por el cual se reglamentan los artículos 2º, 4º, 6º y 7º de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48289.

Elgueta, M.F., Palma, E. (2010). *La Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas*. ORION Colección Juristas Chileno. ISBN 978-956-332-921-6.

Guzmán, L. J. (2022). *Análisis del contexto social, económico y político de la situación actual de las personas que han ocupado predios no legalizados en dos barrios de la Localidad de Bosa: Luces para la formulación de una política pública*. [Proyecto

aplicado]. Repositorio Institucional UNAD.
<https://repository.unad.edu.co/handle/10596/54590>

Ley 137 de 1994. (Junio 2 de 1994). *Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*. D.O. 41.379.

Ley 388 de 1997. (Julio 18 de 1997). *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.091.

Ley de 1955 de 2019. (Mayo 25 de 2019). *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. Diario Oficial No. 50.964

Ley 2044 de 2020. (Julio 30 de 2020). *Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.391.

Ley 708 de 2001. (Noviembre 29 de 2001). *Por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No 44.632.

Lefebvre, H. (2020). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing Libros.

Leon Guiza, C. (2024). *La configuración de la posesión en la ocupación de tierras baldías y los derechos derivados de su ejercicio*. Universidad Cooperativa de Colombia, Facultad de Derecho, Derecho, Barrancabermeja. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12494/57255>

López, L. F. G., & Gamboa, J. F. G. M. (2020). Los bienes baldíos en Colombia y las “terras devolutas” en Brasil. Estudio comparado sobre el derecho a la propiedad. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(2), 41-69.

Martínez-Luna, W. F. (2021). Causas del despojo y abandono forzado de tierras en Colombia. Una mirada desde el derecho privado. *Vniversitas*, 70.

- Martínez Jaramillo, Y. (2023). Naturaleza jurídica y control de las medidas correctivas de competencia de los inspectores de policía en el marco de la ley 1801 de 2016. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/16364>
- Montoya Valencia, D., & Mejia Chavez, C. J. (2023). *Una Mirada Al Procedimiento Administrativo De Titulación De Bienes Baldíos Urbanos En El Municipio De Gómez Plata*. Institución Universitaria de Envigado. <https://bibliotecadigital.iue.edu.co/jspui/bitstream/20.500.12717/3419/1/1.%20Art%20c3%adculo.pdf>.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023). Consulta – Ley 2044 de 2020 – saneamiento de predios. Radicado - 2023ER0052750 del 26/04/2023. Bogotá, Colombia. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/conceptos_juridicos/2023ee0050282.pdf.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). Petición - Afectación de patrimonio de familia inembargable Radicado 2025ER0070856 del 09/06/2025. Bogotá, Colombia. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/conceptos_juridicos/patrimonio-de-familia-inembargable.pdf.
- Pacheco Sierra, L. (2019). *El proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2019. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2189>
- Padilla, J., Marcela, I., & Villegas Padilla, J. M. (2024). *Titulación de predios adjudicables administrativamente y la vulneración al derecho a la vivienda digna en el municipio de San Marcos-Sucre*. Corporación Universitaria del Caribe – CECAR. Sincelejo,

Colombia. <https://repositorio.cecar.edu.co/server/api/core/bitstreams/ab453df0-a6bc-4853-8b57-39b244eeee99/content>.

Pinzón Figueroa, D. (2021). *Bienes baldíos urbanos en Colombia: regulación del derecho de propiedad como criterio de medición de capacidad estatal*. Tesis de Maestría en Derecho. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/items/1ed7636d-99c5-4597-af14-6f4adaa3489d>.

Pulido Páez, S. T. (2024). *Carga Probatoria en los Procesos de Pertenencia a la Luz de la Sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional*. Trabajo de grado presentado para optar por el título de Especialista en Derecho Procesal. Universidad Libre de Colombia.

Rangel Bermúdez, D. L. (2020). *Consultoría técnica y jurídica para la primera fase de formalización y titulación de doscientos (200) predios fiscales urbanos de propiedad del municipio de Timbiquí Cauca*. Trabajo de grado para optar por el título de Ingeniero Topográfico. Universidad Distrital Francisco José De Caldas.

Sáenz Pacheco, A. D. (2023). *Entre 'Invasiones' y políticas de vivienda. Análisis del rol de los imaginarios sociales en la informalidad, la planeación y gestión del hábitat en Yopal, Colombia en el periodo 1990-2022*. Magister en Hábitat. Universidad Nacional de Colombia.

Sanchez, N. A. G., Rodríguez, M. F. A., & Cuaran, D. M. V. (2024). Contrastes y Desafíos Urbanos en el Barrio Bellavista Floridablanca, Santander. *Procesos Urbanos*, 11(2).

Superintendencia de Notario y Registro. (2015). Instrucción Administrativa No. 06. Modificación instrucción administrativa 03 del 26 de marzo de 2015 -identidad jurídico - registral de bienes baldíos urbanos de propiedad de las entidades territoriales cedidos por la Nación, en virtud de la ley.

<https://servicios.supernotariado.gov.co/files/content/instrucciones/2015/96843-INSTRUCCIONADMINISTRATIVANo.06-JUNIO19del2015.pdf>.

Superintendencia de Notario y Registro. (2017). Instrucción Administrativa No. 11. Adición a la instrucción administrativa 03 del 26 de marzo de 2015: identidad jurídico—registral de bienes baldíos urbanos de propiedad de las entidades territoriales cedidos por la nación en virtud de la ley. <https://servicios.supernotariado.gov.co/files/content/instrucciones/2017/147535-INSTRUCCION11.PDF>.

Tribunal Administrativo de Boyacá. (2022). *Acción Validez de Acuerdo Municipal v. Departamento de Boyacá*. Expediente 15001-23-33-000-2022-00488-00. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana.

Valderrama Velandia, J. E. (2021). *El concepto de la propiedad en Colombia. Un análisis a partir del paradigma constitucional y su influencia en la propuesta de reforma del Código Civil*. Dos mil tres mil, 23, e316.

Witker, Jorge. (1995). *La investigación jurídica*. México D.F. McGraw-Hill.