



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de los Andes

Vargas Reina, Jenniffer; García Reyes, Paola; Gutiérrez Sanín, Francisco
Problemas del cobro del impuesto predial y sus efectos sociales en contextos
de conflicto armado. Los casos de Carmen de Bolívar y Turbo en Colombia*
Colombia Internacional, núm. 112, 2022, Octubre-Diciembre, pp. 89-122
Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.04>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81273371004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Problemas del cobro del impuesto predial y sus efectos sociales en contextos de conflicto armado. Los casos de Carmen de Bolívar y Turbo en Colombia

Jenniffer Vargas Reina

*Centro de Investigación y Acción para
La Paz y los Derechos Humanos (Cipadh Colombia)*

Paola García Reyes

Universidad Nacional de Colombia

Francisco Gutiérrez Sanín

Universidad Nacional de Colombia

CÓMO CITAR:

Vargas Reina, Jenniffer, Paola García Reyes y Francisco Gutiérrez Sanín. 2022. "Problemas del cobro del impuesto predial y sus efectos sociales en contextos de conflicto armado. Los casos de Carmen de Bolívar y Turbo". *Colombia Internacional* 112: 89-122. <https://doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.04>

RECIBIDO: 21 de diciembre de 2021

ACEPTADO: 21 de abril de 2022

MODIFICADO: 3 de agosto de 2022

<https://doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.04>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** este artículo aborda varios problemas del cobro del impuesto predial que reflejan mecanismos de desigualdad y generan efectos sociales en contextos de conflicto armado. **Metodología:** nos centramos en el análisis de los casos de los municipios de Turbo y El Carmen de Bolívar, caracterizados por una débil estructura de derechos de propiedad rural y por una terrible experiencia de despojo y violencia. Mediante una aproximación inductiva, analizamos los estatutos tributarios, fuentes documentales y entrevistas semiestructuradas a actores claves, con el fin de elucidar los problemas propuestos. **Conclusiones:** en ninguno de los casos hubo una tendencia al aumento progresivo del recaudo del impuesto, lo que

El artículo presenta resultados de la investigación en el marco de la consultoría 0000025556 de 2014 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La redacción de la contribución de Paola García Reyes a este artículo es resultado de la estancia de investigación patrocinada por el Centro María Sybilla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (Calas), en el marco del Laboratorio de Conocimiento "Confrontando las desigualdades en América Latina. Perspectivas sobre riqueza y poder". Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de los pares evaluadores que revisaron el artículo.

se explica, entre otros factores, por la desactualización catastral y las debilidades del sistema de recaudo. Además de la incapacidad de las agencias para gravar los predios, encontramos que poderosos actores políticos y económicos locales lograron utilizar los diseños de la actualización y del recaudo de la forma que mejor les convenía para evitar aumentos impositivos. **Originalidad:** traemos aportes del enfoque de la economía política para enriquecer el análisis institucional sobre los mecanismos que obstaculizan el cobro del impuesto y mostramos cómo se complejizan en contextos de violencia y pueden generar tres tipos de efectos: el *efecto Mateo*, en el que se beneficia a los actores poderosos locales que no pagan los valores actualizados; el *efecto entropía*, en el que los más débiles pueden perder parte de sus derechos de propiedad en zonas afectadas por la guerra; y el *efecto estrés*, que muestra los roces institucionales entre las agencias encargadas de las tarifas, la actualización catastral y el recaudo.

PALABRAS CLAVE: Impuesto predial; cobro; recaudo; actualización catastral; efectos sociales; violencia.

Troubles with Property Tax Collection and its Social Effects in Contexts of Armed Conflict. The cases of Carmen de Bolívar and Turbo in Colombia

ABSTRACT. Objective/Context: This article addresses problems with property tax collection that reflect mechanisms of inequality and generate social effects in conflict-affected contexts. **Methodology:** We focus on the municipalities of Turbo and El Carmen de Bolívar, Colombia, characterized by a weak structure of rural property rights, dispossession, and violence. Using a thorough and inductive approach, we analyzed tax statutes, and documentary sources and conducted semi-structured interviews with key actors to elucidate the proposed problems. **Conclusions:** In none of the cases was there a tendency towards a progressive increase in tax collection, which is explained, among other factors, by the outdated land registry and the weaknesses of the collection system. We found that powerful local political and economic actors were able to use the updated collection designs in a way that best suited them to avoid tax increases. **Originality:** We bring contributions from the political economy approach to enrich the institutional analysis of the mechanisms that hinder tax collection and show how they can become more complex in contexts of violence and generate three types of effects: the *Mateo effect* in which powerful local actors do not pay the updated values; the *entropy effect* in which the weakest can lose part of their property rights in areas affected by war; and the *stress effect* that shows the institutional friction between the agencies in charge of rates, cadastral updating, and collection.

KEYWORDS: Property tax; collection; tax revenue; cadastral update; social effects; violence.

Problemas de arrecadação de impostos sobre a propriedade e seus efeitos sociais em contextos de conflito armado Os casos de Carmen de Bolívar e Turbo na Colômbia

RESUMO: **Objetivo/contexto:** este artigo aborda diversos problemas de arrecadação do imposto predial e territorial urbano que refletem mecanismos de desigualdade e geram efeitos sociais em contextos de conflito armado. **Metodologia:** concentramo-nos na análise dos casos dos municípios de Turbo e El Carmen de, Bolívar, Colômbia caracterizados por uma fraca estrutura de direitos de propriedade rural e uma terrível experiência de despossessão e violência. A partir de uma abordagem indutiva, analisamos estatutos fiscais, fontes documentais e entrevistas semiestruturadas com os principais atores, a fim de elucidar os problemas propostos. **Conclusões:** em nenhum dos casos, houve tendência de aumento progressivo da arrecadação tributária, o que se explica, entre outros fatores, pela desatualização cadastral e pela fragilidade do sistema de arrecadação. Além da incapacidade dos órgãos de tributar os imóveis, constatamos que poderosos atores políticos e econômicos locais conseguiram utilizar os projetos de atualização e cobrança da forma que mais lhes convinha para evitar aumentos de impostos. **Originalidade:** trazemos contribuições da abordagem da economia política para enriquecer a análise institucional dos mecanismos que dificultam a cobrança do imposto e mostrar como eles se tornam mais complexos em contextos de violência e podem gerar três tipos de efeitos: o *efeito Matthew*, em que os poderosos atores locais que não pagam os valores atualizados; o *efeito de entropia*, em que os mais fracos podem perder parte de seus direitos de propriedade em áreas afetadas pela guerra, e o *efeito stress*, que mostra o atrito institucional entre os órgãos responsáveis pelas taxas, pela atualização cadastral e pela cobrança.

PALAVRAS-CHAVE: Imposto sobre a propriedade; arrecadação; cobrança; atualização cadastral; efeitos sociais; violência.

Introducción

Este artículo aborda algunos aspectos problemáticos de la institucionalización del cobro del impuesto predial asociados a efectos sociales y tensiones distributivas en contextos de conflicto armado. Para ello analizamos dos poblaciones colombianas que sufrieron niveles extraordinarios de violencia, desplazamiento y despojo: Turbo y El Carmen de Bolívar, desde el 2000 hasta el 2012. Siguiendo el trabajo de Villaveces Niño (2017), traemos el enfoque de la economía política para enriquecer la mirada institucional del análisis. Usualmente la literatura nacional ha considerado el predial como un asunto administrativo y técnico, cuando es fundamentalmente un proceso político. Por ello, proponemos un abordaje que vincula tanto los aspectos institucionales y rutinarios del recaudo como las

relaciones de poder que intervienen en la forma como el impuesto se desarrolla en el contexto local. No nos centramos en los aspectos “extremos” o puramente delincuenciales del cobro del predial. Por el contrario, nuestro foco son las rutinas, las prácticas normalizadas, los modos de proceder característicos alrededor de los cuales se articulan agencias relacionadas con el predial en ambos casos, así como actores locales que intervienen o se benefician de obstaculizar el cobro del impuesto en sus distintos aspectos.

Mostramos cómo estas rutinas e intervenciones de actores poderosos en el ámbito local socavan los derechos de propiedad de los más pobres y vulnerables, y generan complejos dilemas que no tienen clara resolución. Identificamos tres efectos (*Mateo*, *estrés* y *entropía*) que refuerzan las desigualdades extremas y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de implementar políticas públicas orientadas a mejorar la capacidad impositiva del estado local. Constatamos que no hay en ninguno de los municipios una tendencia al aumento de las tarifas efectivas ni del recaudo del predial en el periodo estudiado, que corresponde al de mayor agudización del conflicto armado. Vemos que, más allá de la variación de las tarifas, son relevantes las prácticas rutinarias relacionadas con el recaudo mismo del impuesto, así como los diseños asociados con el avalúo catastral en los que los actores locales poderosos pueden interferir para evitar que se lleven a cabo las actualizaciones catastrales y, por ende, se aumente el valor del impuesto. A partir de allí mostramos que el cruce entre fragilidad extrema de los derechos de propiedad y los diseños institucionales vigentes favorece a los más ricos y poderosos (efecto *Mateo*); produce problemas de coordinación y de funcionamiento entre los niveles local, departamental y nacional (efecto *estrés*); y genera dilemas sociales en los que los más débiles perderán parte de sus derechos de propiedad (efecto de *entropía*).

La capacidad de cobrar impuestos es un aspecto definicional del poder del Estado. Junto con la provisión de servicios básicos y la aspiración al monopolio de la seguridad (Tilly 1990, 269; Weber 2014, 1425), constituye una de las tres grandes dimensiones alrededor de las cuales se juzga su desempeño. A pesar de que hay una crecientemente rica *sociología fiscal* del Estado —usando el término fundacional de Schumpeter (1982)— (ver Campbell 2021), sorprende que haya pocos trabajos en este campo en Colombia. La literatura se ha centrado en identificar diversos factores asociados a las limitaciones del cobro del impuesto entre las cuales se incluyen: las prácticas de la evasión de impuestos y la cultura del no pago por parte de los contribuyentes (Guerrero y Noriega 2015); y el conflicto armado, que no solo obstaculiza el cobro en zonas gravemente afectadas por la violencia, sino que además ha generado capacidades e

incentivos para que los grupos armados se apropien del recaudo del impuesto.¹ En cuanto a la capacidad, definida en términos de los recursos del Estado (Soifer 2008), los estudios han incluido la inexistencia de un catastro rural actualizado en ámbitos rurales y urbanos; las dificultades técnicas, operativas y administrativas de las entidades que se encargan de establecer las tarifas; las exenciones; la formación y actualización catastral; el cobro mismo del impuesto (Kalmanovitz y López 2008); así como las debilidades del sistema de vigilancia y control de la gestión fiscal y de las agencias judiciales encargadas de sancionar las evasiones y la corrupción (Restrepo 2018, 160).

En este marco, aunque existen diferentes evaluaciones acerca de la evolución cuantitativa del cobro del predial en el país, aún desconocemos mucho sobre la operación real de las instituciones que regulan dicho cobro en Colombia y de la forma en que esta varía en diferentes municipios. Esto se explica, en parte, porque los estudios por lo general privilegian análisis agregados que no distinguen entre lo urbano y lo rural.²

Recientemente se ha incorporado en el debate una lectura que relaciona la economía política de la concentración de la propiedad rural con el cobro del impuesto. En esta línea, Vargas y Villaveces (2016) muestran que los lugares con una alta concentración de poder económico o político recaudan más impuestos, mientras que aquellos en donde estos dos aspectos coinciden lo hacen menos.³ Los autores sugieren que esto es así porque allí donde las élites políticas difieren de las élites económicas, aquellas buscarán extraer rentas para su propio beneficio, por ejemplo, aumentando los ingresos fiscales. En contraste, cuando estas no se distinguen, tienen el incentivo de capturar a la administración pública para dar forma a las instituciones tributarias y asegurarse de mantener tasas impositivas bajas y recaudos deficientes. En un estudio posterior, Villaveces (2017) encuentra que la concentración de la tierra y del poder político⁴ influyen de maneras heterogéneas en el impuesto. Allí donde la primera es alta, las tarifas efectivas y el recaudo del predial también lo son, debido a que este tipo de propiedades pueden estar más formalizadas. En contraste, donde hay mayor concentración del poder se presentan menores recaudos y mayores rezagos en la actualización catastral.

-
- 1 Un ejemplo ilustrativo fue el conocido caso de apropiación del predial por parte de los paramilitares en el Magdalena a través de la asociación fachada conocida como Mujeres de Provincia (Gutiérrez Sanín 2019 479).
 - 2 Para una crítica, ver Villaveces (2017).
 - 3 El poder político refiere a la capacidad de las élites políticas locales de apoderarse de la administración pública para su beneficio, mientras que el poder político *de facto* es la medida en que los terratenientes influyen en la política.
 - 4 Este último es observado mediante la concentración del voto en un partido político en las elecciones locales (concejo municipal y alcaldía).

Estos estudios son relevantes porque introducen el poder y los intereses de élites económicas y políticas como factores que influyen en el comportamiento del impuesto. Sin embargo, son investigaciones cuantitativas que no dan cuenta de las rutinas y las prácticas a este asociadas; el presente trabajo busca contribuir a llenar ese vacío. También, a vislumbrar los efectos de la violencia sobre el comportamiento del predial, más allá de los que ya se han identificado en la literatura, mediante el análisis de dos casos en los que hubo niveles de violencia y despojo importantes: los municipios de Turbo y El Carmen de Bolívar. Como mostraremos, la violencia genera diversas afectaciones tanto sobre las instituciones como sobre los derechos de propiedad, que en últimas repercuten en la actualización catastral y en el recaudo.

Procedemos como sigue. En primer lugar, presentamos los referentes teóricos en torno a lo que entendemos por debilidad institucional e impuesto predial. Luego exponemos nuestra aproximación metodológica. Sobre esta base, presentamos las reglas de juego del impuesto predial, así como de la actualización catastral en Colombia. Enseguida analizamos los casos de Turbo y de El Carmen de Bolívar. Ambos presentan similitudes en cuanto a su afectación por el conflicto armado y tienen fragilidades importantes relacionadas con los derechos de propiedad. Finalmente, consideramos cada uno de los tres efectos propuestos: Mateo, estrés y entropía. En las conclusiones planteamos algunas implicaciones teóricas que se desprenden de los casos y proponemos algunas opciones de política a partir de los efectos identificados.

1. Debilidad institucional, capacidades estatales e impuesto predial

Entendemos aquí una institución como una regla o conjunto de reglas que estructuran el comportamiento y las expectativas humanas alrededor de un objetivo establecido, mediante la especificación de los actores y sus roles; de lo permitido, prohibido o requerido; y de las consecuencias de su cumplimiento o incumplimiento (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 70). Bajo esta definición, una institución fuerte es aquella que es capaz de redistribuir o refractar el poder, la autoridad o las expectativas con el fin de producir un resultado institucional que diverge de lo que podría haber sido un escenario sin la institución. En contraste, debilidad institucional es la brecha entre la forma en que las interacciones sociales deberían estar estructuradas por las instituciones y el modo en que realmente ocurren (Amengual y Dargent 2020, 161-182; Brinks, Levitsky y Murillo 2019 70)

Es importante distinguir el concepto de debilidad institucional del de capacidad estatal. Este último indica la habilidad del Estado para ejercer poder sobre el territorio, las poblaciones e implementar políticas; en otras palabras,

corresponde a su poder infraestructural⁵ (Mann 1988). En términos empíricos, se refiere a los recursos del Estado central para ejercer control sobre la sociedad y el territorio e irradiar su poder, con variaciones, en el nivel subnacional. Esos recursos pueden ser financieros o relativos a su fuerza pública, a sus dotaciones físicas, o a otros recursos técnicos y humanos (Soifer 2008). La debilidad institucional, por su parte, entendida como la distancia entre lo propuesto por la regla y la realidad, puede ser explicada por la mayor o menor capacidad estatal. Sin embargo, tiene también aspectos políticos asociados. Estos permiten explicar situaciones en las que coexisten Estados capaces con instituciones débiles o Estados incapaces (o moderadamente capaces) con instituciones fuertes (Amengual y Dargent 2020).

La diferencia propuesta puede ilustrarse mejor con dos ejemplos. En Estados Unidos, un Estado típicamente capaz y con instituciones fuertes, un análisis ya clásico mostró que las variaciones en la aplicación de las normas de impuestos del Internal Revenue Service (IRS) respondieron tanto a sus capacidades como a la agencia de los funcionarios electos en respuesta a las preferencias políticas estatales (intereses políticos). En este caso, aplicaciones discrecionales de la norma, sin pasar por la autorización del presidente o el Congreso, condujeron en algunos de los estados de la unión a una disminución de los ingresos federales (Scholz y Wood 1998). En otras palabras, a la debilidad de la norma. En Argentina, un Estado menos capaz y con instituciones más débiles que los Estados Unidos, la variación de la aplicación del Régimen Nacional de Protección de Bosques (2007) a lo largo de las provincias fue producto no de diferencias en sus capacidades, las cuales eran similares, sino de las decisiones discrecionales de los gobernadores. En los casos de Salta y Formosa, la existencia de grandes productores que buscaban expandir sus explotaciones en zonas protegidas condujo a una aplicación interesada en ventaja de ellos. En contraste, en el caso de El Chaco, una coalición conservacionista condujo a una aplicación más consistente de las regulaciones (Fernández y Garay 2020).

La debilidad institucional es entonces también reflejo de los intereses y de las relaciones de poder, variables que no pueden reducirse a la capacidad estatal. Brinks, Levitsky y Murillo (2019) distinguen tres tipos de debilidad asociadas a las dinámicas políticas, útiles para este análisis: la no aplicación (cuando una institución prescribe un cambio relevante, pero las burocracias deciden no aplicarlo o hacerlo selectivamente); la aplicación no punitiva (cuando la regla es aplicada,

5 Dicho poder, en términos de Mann (1988), puede ser despótico (el conjunto de acciones que la élite estatal tiene facultad de imponer o emprender sin negociación rutinaria ni institucional, con grupos de la sociedad civil) o infraestructural (que refiere a la capacidad del Estado para penetrar la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas en el territorio).

pero las sanciones son lo suficientemente débiles o triviales como para no generar cambios en el comportamiento); y la debilidad institucional relativa frente a la resistencia social (cuando las burocracias buscan hacer cumplir la regla, pero carecen de la capacidad suficiente o de la cooperación de la sociedad).

En este marco, entendemos los impuestos como instituciones que tienen un doble objetivo: generar ingresos para el Estado y redistribuir ingresos o bienestar (Lichfield y Connellan 1997, 65). En particular, el impuesto predial, el cual grava la propiedad urbana y rural, está dotado de una serie de cualidades estratégicas ya bien identificadas en la literatura técnica. El predial está entre los pocos impuestos que pueden considerarse no distorsionadores de los mercados.⁶ Esta fue una de las razones que permitió su crecimiento más o menos continuado, aun en presencia de ajustes neoliberales. Aparte de ello cabe destacar su potencial redistribuidor y descentralizador, y los impactos positivos que puedan tener las dotaciones proveídas por el Estado sobre el valor de la propiedad, la calidad de vida y la producción. En el caso de que los impuestos se inviertan bien, pueden generar círculos virtuosos de apoyo a la presencia del Estado por parte de las élites locales, entre otras muchas características.⁷ Por eso no debe extrañar que en la literatura reciente sobre el desarrollo se hayan puesto grandes esperanzas en la captación del impuesto sobre la tierra (Ahmad, Brosio y Jiménez 2019, 64; Ebel y Taliercio 2005). No obstante estas virtudes, es una institución que podemos calificar, en el contexto latinoamericano y particularmente en el colombiano, como débil. Este es un hecho ya establecido que algunos han atribuido a la economía política del impuesto (Bahl y Martínez-Vázquez 2006, 45; Gupta y Jalles 2020, 22; Sokoloff y Zolt 2007). Por ser muy visible, es relativamente fácil de combatir. Por lo tanto, en numerosos países en desarrollo⁸ los esfuerzos por elevar las tasas reales del predial han encallado. Como veremos en los casos aquí analizados, la debilidad del predial se explica tanto por factores asociados a la capacidad estatal como por factores políticos propios de las dinámicas locales, las cuales toman características particulares dada la presencia del conflicto armado. En esos escenarios, el impuesto puede terminar por tener efectos poco virtuosos que trastoquen su potencial distribuidor.

2. Metodología

Nuestro propósito en este análisis es el de elucidar, desde una aproximación inductiva, las rutinas y prácticas normalizadas que se asocian a la debilidad del

6 Ver, entre otros, Lichfield y Connellan (1997, 65); Atkinson y Stiglitz (2015, 513).

7 Sobre el particular, ver Bird y Slack (2002); Ramírez, Díaz y Bedoya (2017).

8 Ciertamente, no en todos; ver, por ejemplo, para Brasil, Gómez-Sabaini y Jiménez (2011, 18).

impuesto predial en contextos de violencia armada, así como sus posibles efectos. Para ello, seleccionamos dos casos con afectaciones importantes en este aspecto, por haber sido epicentro del conflicto armado y de procesos profundos de despojo de tierras en el pasado reciente (García y Vargas 2014). Esto nos permite observar la forma en que se desplegó el cobro del impuesto y dar cuenta de los factores asociados a su desempeño en el contexto propuesto. Restringimos la observación a los años 2002-2012 porque corresponden al periodo de mayor violencia y porque en esta etapa hubo al menos una actualización normativa en cada municipio.

Para el análisis revisamos las siguientes fuentes primarias y secundarias. Frente al establecimiento de las rutinas y las prácticas regulatorias del predial, realizamos cuatro salidas de campo a ambos municipios entre enero y mayo de 2014, en las cuales un equipo de cuatro investigadores hizo entrevistas semiestructuradas a exconcejales, exalcaldes, funcionarios de las administraciones actuales, funcionarios de catastro, líderes de organizaciones sociales y de víctimas, propietarios de tierras, entre otros actores locales.⁹ Además, el equipo revisó el archivo de las actas de los concejos municipales, y acopió prensa nacional y literatura.

Para identificar las tarifas nominales del impuesto predial se tuvieron en cuenta los estatutos de rentas vigentes durante el periodo de estudio. Para el municipio de Turbo fueron los acuerdos 004 del 11 de abril de 2002 y 020 del 9 de diciembre de 2008; y para el Carmen de Bolívar, el Acuerdo 015 del 10 de diciembre de 2001.

En cuanto a las cifras sobre recaudo predial y tarifas efectivas, se tomó la información disponible de la base sobre recaudo del impuesto predial de los investigadores Francisco Gutiérrez Sanín y Andrés Felipe Gómez, del grupo Conflicto e Instituciones en Perspectiva Comparada de la Universidad Nacional de Colombia, con corte a 31 de diciembre de 2012.

3. El contexto institucional: las reglas de juego básicas

Esta sección examina los diseños institucionales relacionados con el cobro del predial en Colombia. Hacemos una descripción somera de los diseños relevantes de un sistema bastante complejo. Tales diseños se caracterizan por la coexistencia de varios protagonistas y por la delegación masiva de funciones del Ejecutivo a otros agentes, tanto estatales como privados.

Los principales componentes del predial son la tarifa y el catastro. En cuanto a la primera, en Colombia es facultad del Congreso de la República

9 Las entrevistas fueron realizadas por dos de las autoras del artículo y también por los asistentes de investigación C. L. y B. P. H. a quienes agradecemos su labor en las salidas de campo.

establecer el piso y el techo para las tarifas del impuesto. Estos son expresados en términos por mil con respecto al avalúo de los predios. Dentro de este margen, los concejos municipales fijan la tarifa nominal, con base en las definiciones del catastro, y autorizan el cobro al ejecutivo local.

El catastro, por su parte, es el inventario o censo actualizado de los inmuebles pertenecientes al Estado o a los particulares (DNP 2005) y supone tres etapas: formación, actualización y conservación (Ley 14 de 1983, art. 3 [Congreso de la República 1983]). La primera alude al levantamiento de la información física, jurídica, fiscal y económica, y se realiza una sola vez por predio. Permite la identificación y descripción del terreno y las edificaciones, conocer el registro de la relación entre el propietario o poseedor y el inmueble, y entregar a las autoridades competentes la lista de avalúos que sirve de base para el cobro del impuesto. Por su parte, la actualización recoge las operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, teniendo en cuenta cambios físicos, variaciones de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Además, busca eliminar las disparidades de tipo económico que puedan surgir como fruto de dichos cambios (Resolución 2555788, art. 88 [IGAC s. f.]). Los municipios son las unidades encargadas de asumir el costo de las actualizaciones catastrales ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y por ley están obligados a hacerla cada cinco años. Para ello, el alcalde presenta al concejo municipal el proyecto de actualización y este, mediante acuerdo, autoriza el procedimiento para sanción del Ejecutivo. Por último, la conservación del catastro tiene por objeto dar cuenta de las mutaciones por autoavalúos aceptados o de los avalúos, ocasionadas por renovaciones o mejoras en los aspectos físicos y económicos, o por sus reajustes anuales (Resolución 2555788, arts. 92 y 94 [IGAC s. f.]).

La institucionalidad catastral colombiana es desconcentrada porque cuenta con una agencia principal, el IGAC, cuya sede central se apoya en el trabajo de sedes territoriales; y descentralizada porque existen cinco agencias territoriales que lo administran de forma independiente: Bogotá, Cali, Medellín, Antioquia (Pinzón y Fonti 2007, 25-46) y Barranquilla. Si bien estas son administrativamente independientes, técnicamente deben seguir los procesos y normas que establece el IGAC, que ejerce control, asesoría y supervisión de todo proceso catastral que ejecutan dichas entidades (Gómez 2006, 22).

Otra de las agencias que desempeña un papel importante es la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la cual opera de manera desconcentrada con sedes en el territorio del país. Esta debe suministrar información de los propietarios, las características y demás anotaciones que existan sobre un predio que permitan identificar su estado jurídico. El Congreso, además de regular las tarifas, emite las leyes que reglamentan exenciones, exclusiones y ciclos de actualización

catastral. También interviene de forma indirecta en la conformación del predial, pues lo afecta mediante incentivos tributarios que se incluyen en leyes inorgánicamente asociadas a este (Garzón y Vásquez 2004). En adición, establece otras normas que afectan el entorno del impuesto, como las leyes sobre tenencia de la propiedad y el ordenamiento jurídico administrativo de los niveles subnacionales de gobierno. Garzón y Vásquez (2004) establecieron una lista que incluye 71 normas de este tipo que impactan tanto al catastro como al cobro del predial.

Por su parte, el Gobierno nacional actúa como autoridad reglamentaria de las leyes del predial y como operador de la puesta en marcha y del monitoreo de los avalúos catastrales a través del IGAC. No obstante, no tiene potestad para decidir cuándo se hacen las actualizaciones catastrales porque esto es competencia de los municipios. Además, estos también deciden si contratan el avalúo con la entidad, dependiendo, entre otras cosas, de su capacidad fiscal y sus preferencias particulares.¹⁰

4. Los casos

a. Turbo

Turbo es el municipio más grande del departamento de Antioquia. Perteneció a la región conocida como Urabá antioqueño, zona de colonización por parte de poblaciones provenientes de las regiones Pacífico y Caribe del país. Ha sido desde los primeros años de la Conquista zona de contrabando y comercio debido a su posición de salida al mar y de frontera con Centroamérica. También se ha caracterizado por una presencia estatal muy débil y problemática (Uribe 1992, 273). En los años 1950 se construyó la carretera al mar que la comunicó con Medellín, capital del departamento, y posibilitó la extensión de la ganadería y el auge de los cultivos de banano para la exportación. A partir de entonces, esas dos formas de explotación convivieron con pequeñas economías campesinas, basadas en el cultivo de plátano, ñame, maíz y yuca, y en la pesca artesanal.

La consolidación de la agroindustria bananera durante los años 1960 estuvo asociada a la concentración de la propiedad de las tierras que habían sido antes adjudicadas a pequeños campesinos en manos de las empresas asentadas en la zona. En su revisión de los traspasos de propiedad en el municipio, Ortiz (2007, 178) encontró que casi todas las propiedades transferidas habían sido baldíos titulados en las décadas de 1970 a 1980. Tal concentración no siempre implicó el ensanchamiento de las propiedades, sino más bien la acumulación de haciendas

10 Para el caso de Turbo, con la oficina de catastro departamental de Antioquia, y para el caso del municipio de Carmen de Bolívar, con el IGAC directamente.

dispersas por distintas veredas en cabeza de unos pocos propietarios. Ese proceso de transferencia de predios de campesinos parceleros hacia empresas derivó en una estructura de la propiedad de la tierra muy concentrada, fenómeno que se consolidó en las décadas posteriores. Esta tendencia no disminuyó durante el periodo de estudio, sino que se agudizó, pues el Gini de tierras pasó de 0,730 en 2004 a 0,784 en 2011 (IGAC 2012).

Turbo fue el epicentro de confrontación de varios grupos armados organizados, entre ellos las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), hoy desmovilizadas. El conflicto se expresó en masacres y homicidios selectivos contra los trabajadores bananeros, los administradores de fincas, líderes sociales y políticos de la región (Ortiz 2007, 178). En respuesta, a finales de la década de 1980 y comienzos de los años 1990, algunos sectores de las élites bananeras y ganaderas, con el respaldo de la fuerza pública, promocionaron a grupos paramilitares con el fin de proveerse seguridad privada para ellos, sus fincas y sus economías, amenazadas tanto por los ataques de las guerrillas como por las recuperaciones de tierras realizadas por algunos sectores campesinos (Salinas y Zarama 2012, 234; Vargas 2016, 33-56).

El conflicto armado contribuyó a debilitar los derechos de propiedad porque obligó a los campesinos a abandonar sus predios e impulsó el despojo de tierras mediante el robo y las ventas forzadas a bajos precios. En efecto, Turbo fue el municipio del Urabá con las cifras más altas de expulsión de población desplazada por la violencia durante el periodo de 1985 a 2014.¹¹ Este hecho propició la acumulación de tierras por parte de los paramilitares y sus aliados de formas directas e indirectas mediante la figura de testaferros, varios de ellos empresarios ganaderos y bananeros (García y Vargas 2014; Vargas 2016, 33-56).

b. El Carmén de Bolívar

Este municipio se ubica en el centro de la región conocida como Montes de María, en el departamento de Bolívar, al norte de Colombia. Así como en Turbo, las tierras de El Carmen se ocupan en la cría de ganado y los cultivos de maíz, yuca, aguacate y ñame. No obstante, no hay presencia de agroindustria bananera. De otra parte, allí también tuvieron lugar adjudicaciones de tierra a campesinos mediante procesos de reforma agraria. Se estima que a finales de la década de 1970 alrededor del 70 % de las familias de la región tenían tierras propias (Zamosc 1990).

11 En el periodo en mención fueron expulsadas 94.903 personas (cifras del Registro Único de Víctimas [RUV] recogidas en CNMH [2015]).

La ubicación del municipio como corredor comunicante entre la zona de cordillera y el mar Caribe facilitó el tránsito de grupos de diverso tipo, la salida de drogas de uso ilícito hacia Centro y Norteamérica y el ingreso de armas al país. Además, sus zonas montañosas sirvieron como sitio de retaguardia para los grupos de guerrilla, desde donde definían secuestros, extorsiones y reclutamientos. Varias organizaciones participaron en la disputa armada regional: las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y el grupo paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La presencia de estos grupos significó una dinámica de violencia sostenida contra la población civil (Wiig y García-Reyes 2020), que también terminó por afectar los derechos de propiedad sobre la tierra, aunque en formas algo distintas a lo sucedido en Turbo.

El municipio se divide en una zona alta dedicada a la agricultura, en particular al cultivo de aguacate, y una zona baja dedicada a la agricultura de pancoger y a la ganadería. La primera es de propiedad privada transmitida por herencia. La segunda es zona de reforma agraria. En esta última, el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) parceló terrenos que adjudicó a campesinos de la región entre las décadas de 1970 y 1990. Algunos de estos eran grandes propiedades que fueron vendidas a dicha institución como salida frente a las amenazas y acciones de las FARC:

El gran ejemplo, los García que tenían fincas, la más pequeña que tenían eran 400 hectáreas y vivían muy bien con las 400 y al lado estaba el que tenía 5 o 6 hectáreas, pero eso se fue acabando cuando entra la guerrilla aquí y empezó a hacer daño. Llegaron primero pequeños grupos y empezaron a extorsionar y esas personas que tenían esas grandes propiedades vendieron muchos al Incora y salieron, por decirlo así, a tiempo, y esas grandes haciendas se acabaron hace rato. (Entrevista a D. K., 20 de marzo de 2014)

Para finales de la década de 1990 y principios de los 2000, la presencia de grupos paramilitares cambió la dinámica del conflicto. Así como en Turbo, el desplazamiento forzado por la violencia conllevó el abandono de los predios. En 2010 todos los municipios en los Montes de María se encontraban entre los cien con mayores cifras de abandono del país. Entre ellos, El Carmen era el más afectado (Acción Social 2010). Este fenómeno se asoció con acumulaciones de tierras durante los años 2005 y 2008. Sin embargo, las tierras no se concentraron en actores violentos, sino en manos de empresarios de distinto tipo que compraron los predios abandonados años atrás. Esas transacciones se enmarcaron en la desactivación del conflicto luego de la desmovilización del

bloque paramilitar con presencia en la zona en 2005 y con la derrota militar del grupo de la guerrilla de las FARC más importante de la región en 2008 (García y Vargas 2014).

En este contexto, caracterizado por una estructura agraria concentrada y desigual, y por el debilitamiento de los derechos de propiedad, analizamos a continuación el comportamiento del recaudo del predial y los problemas que ha enfrentado su regulación en los dos municipios.

c. Las tarifas

Durante el periodo de estudio, el Concejo Municipal de Turbo expidió dos estatutos tributarios, uno en 2002 (Acuerdo 004 del 11 de abril) y otro en 2009 (Acuerdo 010 del 8 de diciembre). El Concejo de El Carmen expidió uno en 2001 (Acuerdo 05 del 10 de diciembre). Estas regulaciones determinaron los cobros del predial con base en una tipología que, si bien tiene variaciones, se basa en una distinción básica entre predios urbanos y rurales. Nos centramos aquí en estos últimos.

Los estatutos considerados definen los predios rurales como aquellos ubicados fuera del perímetro urbano. Mientras que en el de El Carmen no hay definiciones adicionales, los de Turbo los subdividen según su destinación en: económica, vivienda rural y predios mixtos, y resguardos indígenas. Estas destinaciones cambiaron en sus especificaciones de un estatuto a otro, pero en general se referían a turismo; explotaciones agroindustriales, mineras y de hidrocarburos; explotaciones para material de construcción; fincas de recreo y mixtas (Concejo Municipal de El Carmen [2001], Concejo Municipal de Turbo [2002 y 2009]) (ver tabla 1).

Tabla 1. Tipologías de predios Turbo y El Carmen de Bolívar

| Tipo de predio | Turbo | El Carmen |
|--|-------|-----------|
| Pedio urbano: ubicado dentro del perímetro urbano | X | X |
| Pedio urbano edificado: construcciones cuya estructura de carácter permanente se utiliza para abrigo o servicio del hombre y/o sus pertenencias, que tengan un área construida no inferior a un 10% del área del lote. | X | X |
| Pedio urbano no edificado: lotes sin construir ubicados dentro del perímetro urbano | X | X |

| | | |
|--|---|---|
| Urbanizables no urbanizados: aquellos que teniendo posibilidad de dotación de servicios de alcantarillado, agua potable y energía, no hayan iniciado el proceso de urbanización | X | X |
| Urbanizados no edificados: los que carezcan de toda clase de edificación, los ocupados con construcciones de carácter transitorio, y aquellos en que se adelanten construcciones sin la respectiva licencia. | X | X |
| Predio rural: ubicados fuera del perímetro urbano | X | X |
| Pequeña propiedad rural destinada a actividad agropecuaria: aquellos que solo sirven para producir a niveles de subsistencia no de uso recreativo. | X | |
| Predio rural con destinación económica: ubicados en los sectores rurales destinados a alguna actividad que por razón de su tamaño y el uso del suelo registran una producción que sobrepasa los niveles de subsistencia. | X | |
| Predios destinados a vivienda rural y rurales mixtos: destinados como vivienda, en los cuales se realicen actividades de servicio, industriales o de comercio al por mayor o al detal que generen ingresos. | X | |
| Predios destinados a resguardo indígena | X | |

Fuente: elaboración propia con base en Estatutos Tributarios

Con base en estas definiciones, los acuerdos analizados establecen las tarifas del impuesto predial. En ambos casos los estatutos utilizan alguna combinación de los criterios tipo de predio, avalúo catastral, tamaño y/o uso. Las tarifas más simples son las de El Carmen; allí el cobro a los predios rurales se basa en lo que denominan *clase de uso* y tamaño. La norma distingue entre usos residenciales, fincas agrícolas, fincas ganaderas, cultivos frutales industriales, zocriaderos, avicultura y actividades mixtas. De estos, las fincas ganaderas y las de actividades mixtas tienen el gravamen más alto, sin importar su tamaño (10 por 1.000); el más bajo es el de los predios residenciales (4 por 1.000). Lo que se aprecia es que las regulaciones en Turbo eran más complejas que las de El Carmen. Aquellas reflejan una economía más diversa y una tipología de predios más amplia. Un aspecto notorio es que en El Carmen las tarifas no se basaban en el avalúo de predios, sino en distinciones determinadas a partir del estrato, el tamaño y el uso.

Además de lo anterior, identificamos comportamientos particulares de las tarifas nominales (el promedio no ponderado de las tarifas establecidas en

los estatutos) y efectivas (el total del recaudo sobre el total de los avalúos). Al respecto, los datos muestran situaciones distintas en el interior de los municipios y entre los municipios. Una diferencia de base es que las tarifas nominales son menores en El Carmen que en Turbo. En el primero, estas fueron de 7,7 por 1.000 y en el segundo, de 10,8 en 2002 y de 13,8 en 2008. Del mismo modo, las tarifas efectivas son muy inferiores en El Carmen, donde nunca alcanzan el umbral inferior legal del 2 % y en algunos casos ni siquiera son de medio punto porcentual. En Turbo, en cambio y aunque con fluctuaciones importantes, las tarifas siempre parecen haber estado por encima del 4 %. Incluso, en 2001 fue de 19,3 por 1.000, con lo que superó por mucho el umbral nominal. No obstante, en los años de vigencia del último estatuto tributario (2009), el cual tuvo por efecto aumentar las tarifas nominales, las tarifas efectivas fueron menores a las de los registros de años anteriores (ver tablas 2 y 3).

Tabla 2. Tarifas nominales Turbo, 2002 – 2009

| 2002 | | 2009 | |
|--------------------------------|--------------|--|--------------|
| Predios urbanos edificados | | Predios urbanos edificado | |
| Vivienda (avalúo) | Tarifa x mil | Residenciales | Tarifa x mil |
| < 15.000.000 COP | 7 | Menor de 30 SMMLV | 7 |
| 15.000.000 a 25.000.000 COP | 8 | Mayor de 30 SMMLV y menor o igual a 50 SMMLV | 8 |
| 25.000.000 a 40.000.000 COP | 8,5 | Mayor de 50 SMMLV y menor o igual a 90 SMMLV | 10 |
| 40.000.000 a 60.000.000 COP | 9 | Más de 90 SMMLV | 14 |
| > 60.000.000 COP | 9,5 | | |
| Inmuebles comerciales (avalúo) | | No residenciales | |
| < 5.000.000 COP | 7 | Comerciales | 12 |
| 5.000.000 a 15.000.000 | 8 | | |
| 15.000.000 a 100.000.000 | 9 | | |
| > 100.000.000 | 10 | | |

| | | | |
|--|----|--|----|
| Industriales de vocación artesanal | 7 | Industriales | 12 |
| Industriales | 9 | De servicios | 12 |
| De servicios | 8 | Vinculados en forma mixta | 12 |
| Vinculados al sector financiero | 12 | | |
| Institucionales | 11 | | |
| Predios urbanos no edificados | | Predios urbanos no edificados | |
| Urbanizables no urbanizados | 33 | Predios urbanizables no urbanizados | 32 |
| Urbanizados no edificados | 30 | Predios urbanizados no edificados | 32 |
| No urbanizables según POT | 4 | Predios no urbanizables según POT. | 4 |
| Predio rural con destinación económica | | Predio rural con destinación económica | |
| Destinación agropecuaria | | Destinación agropecuaria (avalúo) | |
| < 5 hectáreas | 6 | < 50 SMMLV | 9 |
| < 80 SMMLV | | | |
| < 5 hectáreas | 8 | 50 SMMLV a 100 SMMLV. | 12 |
| > 80 SMMLV | | | |
| 5 a 10 hectáreas | 6 | > 100 SMMLV. | 15 |
| 100 SMMLV a 150 SMMLV | | | |
| 10 a 30 hectáreas | 7 | | |
| > 150 SMMLV | | | |
| > 30 hectáreas | 8 | | |
| Turismo, recreación y servicio | 14 | Turismo, recreación y servicio | 14 |
| Instalaciones y montajes de equipos para la extracción y explotación de minerales e hidrocarburos, explotación agropecuaria y pecuaria | 16 | Instalaciones y montajes de equipos para explotación agroindustrial y pecuaria | 16 |

| | | | |
|---|----|--|----|
| | | Instalaciones y montajes de equipos para la extracción y explotación de minerales e hidrocarburos, industria | 16 |
| Predios donde se extrae arcilla, tierra, balastro, arena o cualquier material de construcción | 16 | Predios donde se extrae arcilla, tierra, balastro, arena o cualquier material de construcción | 16 |
| Parcelaciones, fincas de recreo, condominios, | 14 | Parcelaciones, fincas de recreo, condominios, conjuntos residenciales cerrados o urbanizaciones campestres | 15 |
| Predios con destinación de uso mixto | 10 | Explotación de otras minas y canteras no clasificadas previamente | 16 |
| Explotación de otras minas y canteras no clasificadas previamente | 16 | | |
| Predios destinados a vivienda rural y rurales mixtos | | Predios destinados a vivienda rural y rurales mixtos | |
| < 10 SMMLV | 7 | < 10 SMMLV | 7 |
| 10 SMMLV a 20 SMMLV | 8 | 10 SMMLV a 20 SMMLV | 8 |
| 20 SMMLV a 30 SMMLV | 10 | 20 SMMLV a 30 SMMLV | 10 |
| > 30 SMMLV | 12 | 30 SMMLV a 90 SMMLV | 13 |
| Rurales mixtos < 20 SMMLV | 7 | | |
| Rurales mixtos > 20 SMMLV | 9 | | |
| Predios destinados por ley a resguardo indígena | | Predios destinados por ley a resguardo indígena | |
| Predios correspondientes a resguardos indígenas | 16 | Predios correspondientes a resguardos indígenas | 16 |

Fuente: elaboración propia con base en Estatutos Tributarios

Tabla 3. Tarifas nominales, El Carmen 2001

| Predios urbanos | | |
|---|------------------------|----------------------|
| Clase de uso | Rangos | Tarifas x mil |
| Residencial estrato 1 | | 4 |
| Residencial estrato 2 | | 5 |
| Residencial estrato 3 | | 6 |
| Residencial estrato 4 | | 7 |
| Residencial estrato 5 | | 8 |
| Comercial | | 10 |
| Industrial | | 10 |
| Religioso no exento | | 8 |
| Predios urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados | | 12 |
| Predios rurales | | |
| Clase de uso | Rangos | Tarifas x mil |
| Residencial | cualquier estrato | 4 |
| Fincas agrícolas | 1 - 5 ha. | 5 |
| Fincas agrícolas | 5.01-10 ha. | 5 |
| Fincas agrícolas | 10.01-20 ha. | 5 |
| Fincas agrícolas | 20.01 en adelante | 5 |
| Fincas ganaderas | 1 - 10 ha. | 6 |
| Fincas ganaderas | 10.01 - 25 ha. | 7 |
| Fincas ganaderas | 25.01 - 50 ha. | 8 |
| Fincas ganaderas | 50.01 - 100 ha. | 9 |
| Fincas ganaderas | 100.01 ha. En adelante | 10 |
| Cultivos frutales industriales | | 8 |
| Zoociraderos | | 8 |
| Actividades mixtas | 1 - 10 ha. | 10 |
| Actividades mixtas | 10.01 - 25 ha. | 10 |
| Actividades mixtas | 25.01 - 50 ha. | 10 |
| Actividades mixtas | 50.01 - 100 ha. | 10 |
| Actividades mixtas | 100.01 ha. en adelante | 10 |

Fuente: elaboración propia con base en Estatutos Tributarios

d. El recaudo

Es posible leer los cambios en el cobro del impuesto predial a partir de los avalúos de predios y el total recaudado. En los dos casos, los avalúos muestran aumentos constantes que, salvo en momentos específicos, están por debajo de la inflación. En los años 2005 en Turbo y 2006 en El Carmen hubo aumentos llamativos del 43,4% y el 29,5% respectivamente. Los recaudos, por su parte, no parecen seguir ninguna tendencia. En Turbo, aumentan y disminuyen año a año sin relación con lo que sucede con los avalúos. En 2005, por ejemplo, el recaudo disminuyó en casi 29 puntos porcentuales con respecto al año anterior. El caso de El Carmen es similar. Así, mientras que en 2002 llegó a ser de más del doble que en 2001, en el año siguiente cayó en más de 40 puntos porcentuales. En 2008, último año para el cual tenemos registros, el recaudo se triplicó, luego de haber caído más de la mitad en 2007 (tablas 4 y 5).

Las cifras anteriores muestran que no hay, en ninguno de los municipios, una tendencia al aumento en las tarifas efectivas ni en el recaudo del predial. Esto indica la debilidad del impuesto: no hay cambio previsible en el escenario que pueda atribuirse a las normas revisadas. ¿Por qué ocurre esto?

Tabla 4. Recaudo predial Turbo, 2000 - 2009

| Año | Avalúo (millones) | Tasa | Inflación | Recaudo (millones) | Tasa | Tarifa efectiva* |
|------|-------------------|------|-----------|--------------------|-------|------------------|
| 2000 | 126.1 | | 8.8 | 840.5 | | 6.7 |
| 2001 | 125.5 | -0.4 | 7.7 | 2427.4 | 188.8 | 19.3 |
| 2002 | - | | 7.0 | 682.3 | -71.9 | |
| 2003 | - | | 6.5 | 1299.2 | 90.4 | |
| 2004 | 197.9 | | 5.5 | 1988.6 | 53.1 | 10.0 |
| 2005 | 283.8 | 43.4 | 4.9 | 2469.6 | 24.2 | 8.7 |
| 2006 | - | | 4.5 | 1598.3 | -35.3 | |
| 2007 | - | | 5.7 | 2279.0 | 42.6 | |
| 2008 | 454.0 | | 7.7 | 2086.6 | -8.4 | 4.6 |
| 2009 | 477.2 | 5.1 | 2.0 | 2850.7 | 36.6 | 6.0 |

Fuente: elaboración propia con datos de la base de recaudo del impuesto predial de Francisco Gutiérrez y Andrés Felipe Gómez - IEPRI (2012)

Tabla 5. Recaudo predial El Carmen, 2000 - 2010

| Año | Avalúo (millones) | Tasa | Inflación | Recaudo (millones) | Tasa | Tarifa efectiva | Tarifa nominal |
|------|----------------------|------|-----------|-----------------------|-------|--------------------|-------------------|
| 2000 | 93.8 | | 8.8 | 55.7 | | 0.6 | 7.7 |
| 2001 | 95.8 | 2.2 | 7.7 | 50.1 | -10.0 | 0.5 | 7.7 |
| 2002 | 98.9 | 3.2 | 7.0 | 107.7 | 115.0 | 1.1 | 7.7 |
| 2003 | 102.4 | 3.5 | 6.5 | 62.5 | -42.0 | 0.6 | 7.7 |
| 2004 | 105.0 | 2.6 | 5.5 | 76.9 | 22.9 | 0.7 | 7.7 |
| 2005 | 105.0 | 0.0 | 4.9 | 89.3 | 16.2 | 0.9 | 7.7 |
| 2006 | 136.0 | 29.5 | 4.5 | 137.1 | 53.6 | 1.0 | 7.7 |
| 2007 | 141.4 | 4.0 | 5.7 | 57.8 | -57.8 | 0.4 | 7.7 |
| 2008 | 146.0 | 3.2 | 7.7 | 184.5 | 219.0 | 1.3 | 7.7 |
| 2009 | 153.4 | 5.0 | 2.0 | | | | 7.7 |
| 2010 | 156.4 | 2.0 | | | | | 7.7 |

Fuente: elaboración propia con datos de la base de recaudo del impuesto predial de Francisco Gutiérrez y Andrés Felipe Gómez - IEPRI (2012)

5. La debilidad del impuesto en los casos analizados: problemas y efectos

La información recabada permite dar cuenta de las dinámicas asociadas a dos dimensiones del impuesto: la actualización catastral y el recaudo. Estas dinámicas se refieren no solo a la ausencia de capacidades en los dos municipios, sino también a las dinámicas políticas en el nivel local. Ambos aspectos tomaron matices particulares por cuenta de la presencia del conflicto armado.

Problemas asociados a la actualización catastral

La normatividad colombiana establece que el proceso de actualización catastral debe realizarse cada cinco años. No obstante, durante los doce años que cubrió la investigación, cada municipio realizó una sola actualización: Turbo en 2002 (entrevista a funcionario, Oficina de Catastro de Turbo, 4 de marzo de 2014) y El Carmen en 2012 (entrevista a alcalde municipal de El Carmen de Bolívar 2011-2015, 20 de marzo de 2014). En los relatos de los entrevistados las razones que explican los tiempos y formas que tomaron tales actualizaciones pueden resumirse

en términos de barreras físicas, aplicación selectiva, y fricciones institucionales y porosidad. Todas estas razones se vinculan a la presencia del conflicto armado.

Barreras físicas

La actualización catastral del 2012 en El Carmen de Bolívar muestra que este no es un proceso que tenga lugar de la misma manera en todo el territorio municipal ni en todos los tipos de predios. En particular, algunas circunstancias más propicias para la actualización generaron asimetrías en los avalúos que obedecen a criterios distintos a los establecidos por la norma. Según explicó el entonces alcalde, las diferencias en los valores de los predios tuvieron relación con la facilidad de acceso y la visibilidad de estos:

Puede ayudar un poquito el tema del Agustín Codazzi, ¿por qué? No en todo, pero sí es un referente por esto, sobre todo por los predios que están a orillas de la carretera porque ellos llegaron e hicieron visita y vieron que ya estaban limpios; que tenían cerca, casa, pozos. Ya esos los actualizaron inmediatamente; les llegó el avalúo altísimo. (Entrevista personal a alcalde municipal de El Carmen de Bolívar 2011-2015, 14 de marzo de 2014)

Sobre este escenario, el conflicto armado tuvo efectos específicos. Una implicación notoria pero poco considerada es que la presencia de los actores armados impidió a los funcionarios actualizar la información predial en el terreno, más allá de las dificultades geográficas de acceso. En el caso de Turbo, en la actualización que se hizo en 2002 no se pudo recoger información en varios corregimientos que estaban bajo control de los grupos paramilitares. Esta dificultad generó un vacío de información sobre corregimientos enteros, impidió que se registraran los cambios en la tenencia y uso de sus predios, e hizo imposible que se conociera su estatus jurídico, físico y económico.

En la parte rural nosotros tenemos muchas falencias. En primer lugar, porque encontramos que en el 2002 algunos corregimientos que tuvieron dificultades por circunstancias de orden público no se les hizo el censo con responsabilidad, es decir, que se vaya a censar directamente al lugar o al sector. ¿Qué tuvieron que hacer? Copiar una información recopilada hace más de quince años y pegarla. Entonces, ¿eso qué ha generado?, que muchos predios no figuren y no existan. No hay claridad. La formación catastral y las planchas, las autofotos que tenemos no coinciden con la realidad. (Entrevista a funcionario de la Oficina de Catastro Municipal de Turbo, Antioquia, marzo de 2014)

En el caso de El Carmen la situación fue algo similar:

Había que hacer un trabajo de campo y los grupos armados no permitían que entrara nadie a la zona que ellos controlaban, y si de alguna manera identificaban que tenía que ver con alguna entidad de estas estatales, tenían problemas con ellos. (Entrevista a alcalde municipal de El Carmen de Bolívar 1999-2000, 13 de marzo de 2014)

Aplicación selectiva

Este conjunto de problemas muestra la debilidad de las burocracias frente a las presiones políticas locales, hecho que se traduce en aplicaciones selectivas y discrecionales. En estos casos el avalúo catastral resultó impactado por la previsión del valor de venta del predio, en particular cuando el comprador era una institución oficial como el Incora. El siguiente testimonio cuenta que era relativamente sencillo que alguna de las partes influyera en el valor del predio, según le resultara o no favorable:

Hace como cuatro o cinco años atrás ahí en la alcaldía te ponían el valor que tú querías. Si tú la querías alta, te la ponían alta; si la querías bajita, te la ponían bajita [...] Si tú revisas los archivos de tesorería te vas a encontrar que hay predios superaltos, porque necesitaban venderlos al Incora, pero puedes encontrar predios bajitos porque tú los ibas a comprar. (Entrevista a concejal El Carmen de Bolívar, 7 de marzo de 2014)

Este juego de intereses también estuvo presente en Turbo y de formas más complejas. Allí, algunos sectores económicos influyeron en la decisión de no actualizar el catastro para que sus propiedades, que habían sido objeto de múltiples mejoras, no tuvieran que pagar un valor mayor de impuesto predial:

Sí, yo tuve alguna presión, me brincó el gremio bananero diplomáticamente, pero yo con ellos tengo buenas relaciones. Ellos están agrupados en Augura [Asociación de Bananeros de Colombia] y mandaban el emisario que era el gerente de Augura. Con él era que yo me entendía, pero las relaciones eran muy buenas con ellos y yo hice muy buenos acuerdos con ellos. (Entrevista a alcalde de Turbo 2000-2003, marzo de 2014)

Otros actores también resultan beneficiados por la desactualización; en el caso de Turbo, los propietarios de fincas de recreo, cuyo valor había aumentado por estar construidas a lado y lado de la carretera Panamericana. También

terratenientes tradicionales (y narcotraficantes que se convierten en terratenientes emergentes por cuenta de la compra de tierras para el lavado de activos), quienes las han destinado a la ganadería extensiva (Ortiz 2007; Reyes 2016), cultivos de teca y caucho y proyectos forestales. Estas tierras, que pueden generar réditos importantes, terminan por tributar sobre la base de usos no actualizados:

P: ¿A quién le interesa que no se haga esa actualización catastral rural?

R: Mierda, a los grandes empresarios de la agricultura, porque en la medida en que eso se haga, se actualizan las bases de datos de los valores de la tierra, y eso le genera mayores impuestos a ellos. (Entrevista a concejal de Turbo, marzo de 2014)

Yo le decía al alcalde: “Mire, cerca de aquí hay unas casaquintas bellísimas y eso tienen un valor comercial de diez veces más de lo que tiene en catastral”, o sea que pagan una miseria de impuesto, y cuando lo van a vender lo venden por una cantidad exorbitante. (Entrevista a exconcejal de Turbo, marzo de 2014)

A los grandes propietarios, terratenientes, empresas, definitivamente no les conviene hacer la actualización catastral. Del 2002 a hoy cuántas de las fincas ya no tienen el mismo valor, ya hay fincas que valen 3.000 millones de pesos y están pagando 10.000 pesos de predial. Entonces, como no se han actualizado, no se puede incrementar las tarifas de impuesto predial. (Entrevista a funcionario de la Oficina de Catastro Municipal de Turbo, Antioquia, marzo de 2014)

Así como en el caso de las barreras materiales, las valoraciones de la actualización se relacionan con el hecho de que allí los procesos de acumulación sucedieron durante los momentos más fuertes del conflicto y se asociaron de maneras directas a los grupos paramilitares. A este respecto las lecturas no son unánimes. Una de ellas sugiere que hacer una actualización catastral no les interesa a los despojadores de tierras y a sus testaferros porque tendrían que demostrar cómo adquirieron el derecho sobre los predios. La otra sugiere que esta beneficiaría a los despojadores al legalizar o formalizar los predios que han sido despojados. Los siguientes apartados de dos entrevistas ilustran estas posturas:

Hay gente que no quiere que esa información se actualice, ¿por qué? Porque al actualizarse nosotros tenemos que escudriñar: ¿cómo adquirió el predio? ¿Dónde lo consiguió? ¿Cómo obtuvo esa cantidad? No lo van a permitir. (Entrevista a funcionario de la Oficina de Catastro Municipal de Turbo, Antioquia, marzo de 2014)

Si tú haces una lectura por ejemplo de un predio en alguna parte, ya eso ha pasado por tres, cuatro y cinco propietarios. El actual dueño pienso yo que hizo un negocio y actuó bajo la buena fe de quien le vendía. ¿El que está ahora qué le interesa? Que el Gobierno le legalice su cuestión. (Entrevista a funcionario de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria [Umata] del municipio de Turbo, Antioquia, marzo de 2014)

Fricciones institucionales y porosidad

La actualización puede implicar roces institucionales y dificultades de articulación derivadas del hecho de que en Colombia concurren varias oficinas con responsabilidades distintas en cuanto a la actualización catastral. Esto lo ilustra el conflicto entre la alcaldía de Turbo y la oficina de Catastro departamental de Antioquia:

Los recursos para la actualización catastral debe asignarlos el municipio. Entonces, ¿qué pasa? En años anteriores eso lo hacía la Gobernación de Antioquia, hacía todo el procedimiento y se lo entregaba al municipio: “aquí está la actualización rural, el avalúo catastral”, se lo entregaba. Y ahora la Gobernación le da facultad al municipio que haga la actualización rural y ellos hacen el acompañamiento. (Entrevista a miembro de la Oficina de Catastro Municipal de Turbo, Antioquia, marzo de 2014)

La alcaldía de Turbo manifestó su intención de realizar la parte de actualización de mapas y fotografías por su propia cuenta a través de un contrato con una empresa privada, pero la Gobernación ya pagó por estos servicios al IGAC. (Entrevista a coordinador de Actualizaciones Catastrales del Departamento de Antioquia, marzo de 2014)

Hasta el 2014, esta tensión institucional fue uno de los argumentos utilizados por ambas instituciones, Alcaldía y Gobernación, para justificar la imposibilidad de poner en marcha la actualización catastral.

Sobre este escenario, las entidades locales y nacionales que también intervinieron en el establecimiento y clarificación de los derechos de propiedad, a saber, las notarías, las oficinas de notariado y registro, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Integral (Incoder), presentaron dificultades para determinar la situación jurídica de los predios, en particular de aquellos adjudicados a campesinos durante el periodo que cubre la investigación. Uno de los motivos estuvo relacionado con su participación en la legalización del despojo de tierras.

Un ejemplo fue lo ocurrido en la zona de Tulapas en Turbo, en donde el Fondo Ganadero de Córdoba, en alianza con los paramilitares, despojaron aproximadamente 100 predios rurales a campesinos. Allí, algunos funcionarios del Incoder intervinieron en la legalización de predios de origen baldío que no estaban formalizados, es decir, que no tenían resoluciones de adjudicación ni títulos (casi la mitad de los predios despojados) en favor de los despojadores. También intervinieron en casos en los que se requería reversar las resoluciones de adjudicación de los parceleros desplazados para poder transferir los predios (Vargas Reina 2022). Por su parte, los notarios autorizaron los poderes que hizo firmar un intermediario a los campesinos despojados, crearon escrituras de los predios cuando estas no existían y validaron las compras ilegales. Lo anterior favoreció la legalización y transferencia de las tierras al Fondo Ganadero de Córdoba y/o a testaferros (Martínez Hernández 2015).

5.2 Problemas asociados al recaudo

Los problemas del recaudo pueden comprenderse en dos grandes grupos: los vinculados con el cobro y los vinculados con los incentivos políticos para su desviación. Estos dos grupos tienen cruces importantes.

Aunque ambos municipios contemplan mecanismos coactivos para el cobro de impuestos, en la práctica estos son de difícil aplicación, en particular cuando el no pago es un hecho común:

Tradicionalmente, como te digo, ha sido muy difícil el recaudo [...]. Los mejores pagadores en esa época eran las grandes empresas de tabaco que estaban en El Carmen de Bolívar, que desafortunadamente todas fueron sacadas a la fuerza por la guerrilla [...] todavía hay alguna dificultad frente al recaudo porque no es fácil, por la cultura del no pago [...] y, como de todos modos no hay una política de cobros coactivos, o sea, ¡la gente debe lo que tú quieras! (Entrevista a exalcalde de El Carmen de Bolívar, 13 de marzo de 2014)

Además, la falta de sistematización del recaudo hacía materialmente imposible ejercer algún control. En El Carmen de Bolívar el pago se bancarizó y se asoció a una plataforma de registro solo hasta 2012 (entrevista a funcionario, marzo de 2014). Este hecho no solo obedeció a la falta de capacidad o de recursos del municipio, pues el recaudo por ventanilla podía ser una práctica útil. Fue el caso de las amenazas de embargo en un municipio en quiebra:

Aquí hubo una época que embargaban hasta los carros y los apellidos de los alcaldes. Entonces, decían que las cuentas no se podía recaudarlas por allá porque las cuentas las embargan; entonces, tenían que recaudarlas [por ventanilla] (Entrevista a concejal de El Carmen de Bolívar 2003-2007, 2011-2015, 7 de marzo de 2014)

Una respuesta formal de la Administración municipal a una de las empresas compradoras de tierras en la región relaciona el valor a pagar por impuesto predial de un conjunto de predios. El documento termina así:

El Municipio de El Carmen de Bolívar viene siendo sujeto a medidas cautelares de las diferentes cuentas de Ahorro y Corrientes pertenecientes a este municipio; lo cual ha impedido el normal funcionamiento, por esta razón le solicitamos, en caso afirmativo cancelar estos recursos en efectivo en la Tesorería Municipal para así poder tener flujo de recursos para afrontar las distintas obligaciones que esta administración ha contraído. (Firma tesorero municipal, 13 de julio de 2011)

De otra parte, el cobro manual se asociaba a las dinámicas propias del juego político. El cargo de tesorero, encargado no solo del cobro del impuesto predial, sino de más impuestos municipales, tiene un fuerte color político, cuyo valor se sustenta en no hacer visibles los pagos:

Si usted quería conquistar votos de un determinado grupo o sector político, usted [el alcalde o candidato a alcalde] le ofrecía el sector del recaudo que sabía que era atractivo para algunos sectores, se lo ofrecía y en la medida que usted le ponía control a eso, pues ya el sector de recaudo no era tan atractivo. (Entrevista a funcionario, 20 de marzo de 2014)

Los alcaldes siempre que vienen dicen que van a empezar a recaudar el predial, entonces abren una cuenta y empiezan, pero no demora dos meses. Ya después lo cobran por acá directamente por ventanilla, hacen favores y los recaudos son deficientes en ese aspecto, porque lo politizan [...] Es un recaudo muy informal; por ventanilla, por favor político. Si yo le hago el favor político a fulano de tal para que le paguen impuestos, entonces yo voy y hablo con el alcalde; entonces te hace el favor político con el predial y ya ese es un bono que tú te ganas el paz y salvo. Entonces eso deja de percibir el municipio. (Entrevista a concejal 2003-2007, 2011-2015, 7 de marzo de 2014)

6. Efectos

En un contexto de alta fragilidad de los derechos de propiedad, las distintas opciones de política pública implican riesgos muy grandes para los sectores que perdieron sus tierras por el uso de la violencia (o la amenaza de su uso). El punto que no ha entrado plenamente en el debate sobre las políticas públicas respectivas es que, entre la situación actual y cualquier punto de llegada al que se aspire, los sectores vulnerables están expuestos a más riesgos. Si estos no son cubiertos adecuadamente, podría generarse una nueva oleada concentradora, al menos en los municipios más débiles institucionalmente y más afectados por la violencia. Es decir, estamos frente a un potencial efecto Mateo (se le da más al que tiene más). Un buen ejemplo de esto es el de la formalización. En general, es difícil poner en duda que esta podría tener un efecto muy positivo a largo plazo, incluyendo el acceso a créditos. Sin embargo, municipios con tradiciones de despojo en gran escala e importantes debilidades institucionales enfrentan aquí serios dilemas. No formalizar puede generar dinámicas acumuladoras; y formalizar, también. En el primer caso, se abren las puertas para que los agentes más fuertes usen o impongan procedimientos viciados. En el segundo, se podrían estar legalizando despojos previos o poniendo barreras altas a la entrada para campesinos cuyo acceso a la propiedad y capacidades de interacción con las instituciones fueron brutalmente afectados durante el periodo más duro de violencia paramilitar.

Algo similar se podría decir sobre la actualización del catastro. No hacerlo puede significar un subsidio a terratenientes y una ventana de oportunidad para que narcos y otros criminales inviertan en tierras. Pero hacerlo sin identificar con claridad los actores y tipos de transacciones de tierras implicadas en las zonas de alto despojo puede terminar por legalizarlo.

Una conclusión muy simple de política pública es que, para salir de este dilema, toda iniciativa que toque los derechos de propiedad sobre la tierra tiene que estar acompañada de líneas especiales de protección de los sectores vulnerables y de sus derechos de propiedad. El catastro multipropósito actual incluye un componente participativo desde abajo que, de aplicarse correctamente, podría dotar de legitimidad cualquier proceso de formalización y actualización en gran escala que se pretenda impulsar.

El efecto de *entropía* está claramente relacionado con el punto anterior. Antes de los procesos de despojo vividos en los dos casos narrados aquí, coexistían distintas formas de propiedad con altos grados de informalidad. Un aumento de las capacidades regulatorias del Estado que no dé cuenta de esta situación previa tendría efectos positivos en muchos sentidos, pero a un costo tremendo:

borrar de un plumazo aquellos derechos. Nótese que en El Carmen el despojo no se contradice con la formalización: van de la mano. Esto no quiere decir que la última sea negativa, sino que sus impactos dependerán mucho de la manera en que se implemente. Y también que siempre debe ir acompañada del diseño de formas de protección para los sectores más vulnerados y victimizados.

Por último, el efecto estrés se refiere a los críticos problemas de acción colectiva entre diversas agencias estatales y privadas relacionadas con el cobro del predial. El diseño institucional al parecer está construido sobre el supuesto de que no hay ninguna fricción en la interacción entre agencias. Pero por supuesto la hay y además es acumulativa. Con municipios al borde de la quiebra y después de haber sufrido experiencias de destrucción social en gran escala, el estrés por cada nivel de coordinación adicional exigido es enorme, para no hablar ya de los costos en los que se incurre, por ejemplo, por concepto de actualización. No es clara la lógica que llevó a la subcontratación de esta, pero sus efectos para los municipios pobres y débiles es fatal.

Conclusiones

Describimos el funcionamiento político de las instituciones que regulan el impuesto predial en dos municipios caracterizados por una gran debilidad institucional respecto de los derechos de propiedad rural, y por una terrible experiencia de despojo y violencia. En ninguno de los dos casos hubo una tendencia al aumento progresivo del recaudo del impuesto. Por el contrario, se presentaron variaciones importantes en su comportamiento dentro del periodo estudiado. Entre los elementos que explican el bajo recaudo se encuentran la desactualización catastral y las debilidades del sistema de recaudo. Frente a estos dos aspectos, se permitió y estimuló la participación de actores políticos y económicos locales que lograron utilizar las reglas de juego de la forma que mejor les convenía. En este sentido, no se conformó un círculo virtuoso en aras de fortalecer las instituciones del predial, sino que se prefirió buscar la provisión de bienes y servicios de manera privada, incluso a través de alianzas con actores armados ilegales. Ambos factores se complejizan en contextos de conflicto armado en los que las agencias y actores locales son incapaces de llegar a todo su territorio y de ejercer un poder infraestructural (Mann 1988, 240). Como vimos en los casos abordados, existe una incapacidad para llegar a vastas zonas rurales, y medir e identificar con claridad los elementos físicos, económicos y jurídicos de los predios. Esto, combinado con la informalidad de la propiedad de la tierra, ha hecho muy difícil establecer los aspectos necesarios para la actualización catastral.

Los hechos indican las carencias técnicas, administrativas y financieras de las que adolecen muchos municipios rurales: no tienen presupuesto suficiente, no cuentan con burocracias idóneas, o con un sistema adecuado de registro de los pagos, seguimiento y monitoreo. Tampoco tienen la capacidad de generar sanciones obligantes a aquellos que no tributan. Varios autores coinciden en señalar este último factor como fundamental para fortalecer la gestión y la administración del predial ante los altos niveles de evasión del impuesto en las zonas rurales (Garzón y Vásquez 2004; Rojas 2007, 4-9). No obstante, los problemas asociados a la actualización catastral y al recaudo dan también cuenta de dos de las formas de debilidad institucional en los términos propuestos por Brinks, Levitsky y Murillo (2019): no aplicación (aplicación de la norma de manera distinta en los predios según su ubicación en el territorio y la presencia del conflicto armado) y debilidad institucional relativa frente a la resistencia social (burocracias sin poder frente a las presiones de las élites locales y los actores armados).

En estos escenarios analizados no se consiguen los dos objetivos fundamentales de este impuesto: recaudar ingresos para el Estado, y redistribuir ingresos o bienestar. Pero, aún más, la debilidad institucional termina por generar tres tipos de efectos que pueden ser contrarios a tales objetivos: el efecto Mateo, que muestra cómo el diseño institucional puede terminar beneficiando a los actores poderosos locales que no pagan los valores actualizados; el efecto entropía, que muestra los dilemas sociales en los que los más débiles pueden perder parte de sus derechos de propiedad en aquellas zonas afectadas por la guerra, y donde los poderosos y violentos terminarán acumulando más tierra si se emprenden procesos de formalización o actualización catastral, sin determinar quiénes son los verdaderos poseedores y dueños de las tierras; y el efecto estrés, que hace referencia a los problemas de acción colectiva y roces institucionales entre las agencias que intervienen en el establecimiento de las tarifas, la actualización catastral y el recaudo.

Referencias

1. Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). 2010. *Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Estudio de tenencia, municipio de Turbo*. Bogotá: Acción Social.
2. Ahmad, Ehtisham, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez. 2019. "Options for Retooling Property Taxation in Latin America". Cepal, Ciudad de México. Consultado el 12 de enero de 2020. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/the_challenge_of_property_taxation_in_la_final_version_sept_25_o.pdf
3. Amengual, Matthew y Eduardo Dargent. 2020. "The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity". En *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*,

- editado por Daniel M. Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo, 161-182. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz. 2015. *Lectures on Public Economics*. New Jersey: Princeton University Press.
5. Bahl, Roy y Jorge Martínez-Vázquez. 2006. *Sequencing Fiscal Decentralization*. Vol. 3914. Atlanta: World Bank Publications.
6. Bird, Rirchard y Enid Slack. 2002. "Land and Property Taxation around the World: A Review". *Journal of Property Tax Assessment and Administration* 7 (3): 31-80.
7. Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María Victoria Murillo. 2019. *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>
8. Campbell, John. 2021. "Fiscal Sociology in an Age of Globalization: Comparing Tax Regimes in Advanced Capitalist Countries." En *The Economic Sociology of Capitalism*, editado por Victor Nee y Richard Swedberg, 391-418. Princeton: Princeton University Press.
9. Concejo Municipal de Carmen de Bolívar. 2001. Acuerdo 015 de 10 de diciembre del 2001.
10. Concejo Municipal de Turbo Antioquia. 2008. Acuerdo 020 del 9 de abril de 2008. Archivo del Concejo Municipal de Turbo Antioquia.
11. Concejo Municipal de Turbo Antioquia. 2022. Acuerdo 004 del 11 de abril de 2022. Archivo del Concejo Municipal de Turbo Antioquia.
12. Congreso de Colombia. Ley 14 de 1983, "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y dictan otras disposiciones". <https://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/decreto-1170-2015/Ley-14-de-1983.pdf>
13. DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2005. *Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos*. Bogotá: DNP.
14. Ebel, Robert y Robert Talierno. 2005. "Subnational Tax Policy and Administration in Developing Economies". *Tax Notes International* 37 (1): 919-936.
15. Fernández-Milmanda, Belén y Candelaria Garay. 2020. "A Multilevel Approach to Enforcement: Forest Protection in the Argentine Chaco". En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, editado por Daniel Brinks, Steven Levitsky, María Victoria Murillo y Ernesto Calvo, 183-207. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.008>
16. García, Paola y Jenniffer Vargas. 2014. "Transacciones sobre la tierra y conflicto violento, una lectura sobre los casos de Turbo, Antioquia y el Carmen de Bolívar, Bolívar". *Análisis Político* 27 (82): 22-44.
17. Garzón, Hernando y Jaime Vásquez. 2004. "Colombia: la perspectiva del impuesto predial en áreas rurales". Chemonics International Inc. Consultado el 8 de marzo de 2014. http://www.fiscalreform.net/library/pdfs/predial_en_colombia.pdf
18. Gómez, Ivan Darío. 2006. "El Catastro en Colombia". Consultado el 12 de marzo de 2014. http://www.catastrolatino.org/documentos/Cartagena/PONENCIAS/Gomez_Colombia.pdf
19. Gómez-Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez. 2011. "Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina". CAF, Caracas. Documento de trabajo n.º 2011/08. Consultado el 12 de diciembre de 2021. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/223>

20. Guerrero, Ricardo y Hugo Fernando Noriega. 2015. "Impuesto predial: factores que afectan su recaudo". *Económicas CUC* 36 (1): 133-152. <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.36.1.2015.25>
21. Gupta, Sanjeev y João Tovar Jalles. 2020. "On the Political Economy Determinants of Tax Reforms: Evidence from Developing Countries". REM Working Paper 0151-202. Consultado el 2 de diciembre de 2020. https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/20663/1/REM_WP_0151_2020.pdf
22. Gutiérrez Sanín, Francisco. 2019. *Clientelistic Warfare: Paramilitaries and the State in Colombia (1982-2007)*. Oxford: Peter Lang.
23. IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). S. f. Resolución 2555788.
24. IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). 2012. *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes IGAC.
25. Kalmanovitz, Salomón y Enrique López. 2008. "Distribución, narcotráfico y conflicto". Mimeo.
26. Lichfield, Nathaniel y Owen Connellan. 1997. "Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Vommunity: History, Achievements and Prospects". Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper. consultado el 12 de julio de 2018. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=a49193250d5a-87617dd42edcd7ff7d1d?doi=10.1.1.197.6833&rep=rep1&type=pdf>
27. Mann, Michael. 1988. *State, Wars and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Nueva York: B. Blackwell.
28. Martínez Hernández, Santiago. 2015. "La última condena contra la reina del despojo 'para'". *El Espectador*, 9 de octubre. <https://www.elespectador.com/judicial/la-ultima-condena-contra-la-reina-del-despojo-para-article-591832/>
29. Ortiz, Carlos Miguel. 2007. *Urabá: pulsiones de vida y desafíos de muerte*. Medellín: La Carreta Editores.
30. Pinzón, José Antonio y Jaume Fonti. 2007. "Una aproximación al catastro en Colombia". *UD y la Geomática* 1: 25-46. Consultado el 8 de marzo de 2014. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/UDGeo/article/view/3664>
31. Ramírez, Juan Mauricio, Yadira Díaz y Juan Guillermo Bedoya. 2017. "Property Tax Revenues and Multidimensional Poverty Reduction in Colombia: A Spatial Approach". *World Development* 94: 406-421. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.005>
32. Restrepo, Edgar. 2018. "La fragilidad en el diseño institucional de los organismos de control fiscal del departamento de Antioquia". Tesis de grado, Maestría em Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Consultado el 28 de febrero de 2022. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/64159/71691002.2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
33. Reyes Alejandro. 2016. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Ariel.
34. Rojas, Javier. 2007. "El impuesto predial, pieza imprescindible del desarrollo municipal". *Impuestos* 141: 4-9.
35. Salinas, Yamile y Juan Manuel Zarama. 2012. *Justicia y paz. Tierra y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
36. Scholz, John T. y B. Dan Wood. 1998. "Controlling the IRS: Principals, Principles, and Public Administration". *American Journal of Political Science* 42 (1): 141-162. <https://doi.org/10.2307/2991750>
37. Schumpeter, Joseph. 1982. *Historia del análisis económico*. Madrid: Ariel.

38. Soifer, Hillel David. 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development* 43 (3): 231-251. <https://doi.org/10.1007/S12116-008-9028-6>
39. Sokoloff, Kenneth y Eric Zolt. 2007. "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas". En *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crises*, editado por Sebastian Edwards, Gerardo Esquivel y Graciela Márquez, 83-138. Chicago: University of Chicago Press.
40. Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States, ad 990-1992*. Malden, MA: Blackwell.
41. Uribe, María Teresa. 1992. *Urabá: ¿región o territorio? Un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad*. Medellín: INER; Corpourabá.
42. Vargas, Jenniffer. 2016. "El despojo de tierras paramilitar en Turbo – Antioquia". En *El despojo paramilitar y su variación. Quiénes, cómo y por qué*, editado por Francisco Gutiérrez-Sanín y Jenniffer Vargas Reina, 41-83. Bogotá: Universidad del Rosario.
43. Vargas Reina, Jenniffer. 2022 "Coalitions for Land Grabbing in Wartime: State, Paramilitaries and Elites in Colombia". *The Journal of Peasant Studies* 49 (2): 288-308. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1835870>
44. Vargas, Juan y Marta Juanita Villaveces. 2016. "Rural Property Tax Revenue in the Face of Economic Concentration and Political Competition: Evidence from Colombia". Corporación Andina de Fomento, working paper 2016/05, 33-56. Consultado el 2 de junio de 2020. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/945/VargasVilavecesforCAF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
45. Villaveces Niño, Marta Juanita. 2017. "Instituciones locales y el impuesto predial rural en Colombia, 1998-2010". *Semestre Económico* 20 (42): 161-192. <https://doi.org/10.22395/seec.v20n42a7>
46. Weber, Max. 2014. *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
47. Wiig, Henrik y Paola García-Reyes. 2020. "Bread or Justice: Land Restitution and Investments in Montes de Maria, Colombia". *Land Use Policy* 91: 104-380. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104380>
48. Zamosc, León. 1990. "Luchas campesinas y reforma agraria: la sierra ecuatoriana y la costa atlántica colombiana en perspectiva comparada". *Revista Mexicana de Sociología* 52 (2): 125-180. <https://doi.org/10.2307/3540726>

Jennifer Vargas Reina actualmente se desempeña como consultora de desarrollo en SOAS University of London y como directora del Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos (Cipadh). Recientemente, terminó su estancia de investigación posdoctoral en el Programa de Estudios Agrarios en la Universidad de Yale (2020). Obtuvo su Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de Flacso, México (2019); su título de magíster en Estudios Políticos en la Universidad Nacional (2012) y es trabajadora social de la Universidad de La Salle (2008). Su publicación más reciente es “Coalitions for Land Grabbing in Wartime: State, Paramilitaries and Elites in Colombia”, *The Journal of Peasant Studies* 49 (2): 288-308 (2022), <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1835870> ✉ jevargasre@unal.edu.co

Paola García Reyes es profesora asociada del Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia y es investigadora asociada del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Obtuvo su título de doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de Flacso, México. Es magíster en Estadística Aplicada por la Universidad del Norte de Colombia y en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Es antropóloga de esta última institución. Su publicación más reciente, en colaboración, es “Segregación espacial, satisfacción con el barrio y comportamientos responsables con el medio ambiente en una ciudad latinoamericana”, *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 13 (2021), <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210043> ✉ pgarciar@unal.edu.co

Francisco Gutiérrez Sanín es investigador y docente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Varsovia. Magíster en Análisis de Problemas Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y antropólogo de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como director del Observatorio de Restitución y Derechos de Propiedad Agraria en Colombia y del grupo de investigación Conflicto e Instituciones en Perspectiva Comparada del Iepri. Su publicación más reciente, en colaboración, es “State, Political Power and Criminality in Civil War: An Editorial Revisiting Old Debates from Different Angles”, *Journal of Political Power* 15 (1): 1-13 (2022), <https://doi.org/10.1080/2158379X.2022.2036050> ✉ fagutierrezs@unal.edu.co