

**Bogotá D.C., agosto de 2025**

Doctor

**SECRETARIO GENERAL**

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *“POR MEDIO DEL CUAL DE CREA UN MARCO JURÍDICO PARA ESTABLECER MEDIDAS PENALES, DISCIPLINARIAS Y ADMINISTRATIVAS PARA SANCIONAR LA ALTERACIÓN FRAUDULENTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL – VOLTEO DE TIERRAS.”*

Cordialmente,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**

Representante a la Cámara

por Cundinamarca

PACTO HISTÓRICO

**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórica - Unión Patriótica

**ERICK VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Coalición Pacto Histórico

**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República  
Partido Comunes

Robert Daza Guevara  
Senador de la República  
Pacto Histórico - PDA

**GILDARDO SILVA MOLINA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca  
Pacto Histórico - Unión Patriótica

**GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN**  
Representante a la Cámara por el Meta  
Pacto Histórico - PDA

**CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ**  
Honorable Senadora de la República  
Colombia Humana-Pacto Histórico

**JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO**  
Representante a la Cámara por el Cauca  
PACTO HISTÓRICO

 <p><b>ALIRIO URIBE MUÑOZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO</b> Senador de la República</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana</p>	

--	--

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2025**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN MARCO JURÍDICO PARA ESTABLECER MEDIDAS PENALES, DISCIPLINARIAS Y ADMINISTRATIVAS PARA SANCIONAR LA ALTERACIÓN FRAUDULENDA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL – VOLTEO DE TIERRAS.”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA:**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para prevenir, sancionar y reparar el volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial. Las disposiciones de esta ley se aplicarán en todo el territorio nacional, vinculan a todas las autoridades del nivel nacional y territorial, y cobijan tanto a los servidores públicos como a los particulares que prestan servicios públicos.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN DE VOLTEO DE TIERRAS O ALTERACIÓN FRAUDULENDA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial a cualquier acción u omisión dolosa mediante la cual se altere, modifique o ajuste ilegalmente la normativa de uso del suelo vigente incluyendo Planes de Ordenamiento Territorial (POT), esquemas o planes básicos, planes parciales, normas urbanísticas o ambientales aplicables y demás instrumentos de planificación con el fin de reclasificar suelo rural, de protección o no urbanizable en suelo urbano o de expansión urbana, o para introducir

cualquier cambio en la zonificación y usos del suelo, en contravención de los requisitos legales y realidades propias del territorio. Así mismo la incorporación irregular de áreas rurales al perímetro urbano sin cumplir los procedimientos, estudios técnicos o autorizaciones ambientales exigidas por la ley, realizada con el ánimo de obtener un beneficio económico especulativo propio o a favor de terceros. Esta definición aplicará a las normas penal y disciplinaria en lo pertinente, y servirá de criterio interpretativo para las autoridades administrativas y judiciales en la materia.

**ARTÍCULO 3. OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES.** Los Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y distritales y demás autoridades con competencias en ordenamiento territorial tienen la obligación de respetar y hacer cumplir estrictamente las normas urbanísticas y ambientales vigentes, absteniéndose de promover o aprobar modificaciones al uso del suelo que no estén plenamente justificadas en estudios técnicos o las realidades propias del territorio, ni debidamente tramitadas conforme a la ley y demás normatividad vigente. En desarrollo de esta obligación:

**a) Deber de control:** Las autoridades territoriales deberán establecer mecanismos internos de vigilancia para detectar y evitar cualquier actuación administrativa orientada al volteo de tierras. Esto incluye la revisión rigurosa de proyectos de acuerdo que pretendan modificar los POT o autorizar expansiones urbanas, garantizando que cuenten con los soportes exigidos y que no respondan a intereses particulares contrarios al interés general.

**b) Denuncia obligatoria:** Todo servidor público que en ejercicio de sus funciones advierta indicios de modificaciones irregulares del ordenamiento territorial o presiones para realizarlas, deberá poner los hechos en conocimiento de los organismos de control competentes (Procuraduría, Fiscalía, Contraloría u otros según el caso). La omisión deliberada de este deber de denuncia constituirá falta disciplinaria gravísima.

**c) Transparencia en decisiones territoriales:** Las iniciativas de ajuste o revisión de los POT, planes parciales u otros instrumentos de planificación territorial deberán publicarse ampliamente antes de su adopción, garantizando el acceso a la información por parte de la ciudadanía (incluyendo estudios técnicos, mapas y motivaciones). Ninguna decisión que implique cambios en la clasificación de un suelo podrá someterse a aprobación sin haber surtido los procesos de divulgación y participación establecidos en la ley.

**ARTÍCULO 4. CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE MODIFICACIONES DEL USO DEL SUELO (RENAMUS).** Créase el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo (RENAMUS) como un sistema público, único a nivel nacional, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, con el apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El RENAMUS tendrá por objeto registrar, centralizar y dar trazabilidad a todas las modificaciones aprobadas en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos del país, especialmente aquellas que impliquen cambios en la clasificación del suelo (de rural a urbano o de protección a otros usos).

En particular, en el RENAMUS se publicará la siguiente información:

- a) Cada acuerdo municipal o acto administrativo que apruebe la incorporación de nuevos suelos urbanos o cualquier modificación de usos del suelo, indicando su ubicación, extensión, justificación técnica, actos administrativos relacionados y actores intervinientes.
- b) Las resoluciones de curadores urbanos y licencias urbanísticas expedidas que tengan por fundamento un cambio normativo territorial reciente, para verificar su correspondencia con la normativa superior.
- c) Las alertas o reportes ciudadanos sobre posibles casos de volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial con los debidos soportes., para efectos de control posterior
- d) Las sentencias, fallos o actos que anulen decisiones de ordenamiento territorial por haberse obtenido fraudulentamente, así como las sanciones penales o disciplinarias impuestas en aplicación de la presente ley, de modo que queden registradas las zonas afectadas y los actores implicados.

El RENAMUS tendrá carácter público y de libre consulta, accesible de manera virtual, garantizando la transparencia. Las autoridades territoriales deberán reportar semestralmente al RENAMUS las modificaciones normativas en materia de uso del suelo que hayan tramitado o adoptado. La información del Registro servirá de insumo para que organismos de control fiscal, disciplinario y penal prioricen sus investigaciones, y para que

la ciudadanía ejerza veeduría sobre el ordenamiento territorial. La no publicación de la información en el RENAMUS será causal de falta disciplinaria.

**ARTÍCULO 5.** Sustitúyase el Título XI, "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" por "De los delitos contra los recursos naturales, el medio ambiente y el ordenamiento territorial" y adiciónese el Capítulo V-A "Delitos contra el Ordenamiento Territorial" y los artículos 337B y 337C, del Libro II, PARTE ESPECIAL DE LOS DELITOS EN GENERAL de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

## TÍTULO XI.

### DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES, EL MEDIO AMBIENTE Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### CAPÍTULO V-A.

#### DELITOS CONTRA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**ARTÍCULO 337B. ALTERACIÓN FRAUDULENTE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (VOLTEO DE TIERRAS).** El servidor público, o el particular que ejerza funciones públicas, que con ánimo de lucro propio o de un tercero y por acción o omisión dolosa modifique, adultere, ajuste o eluda las normas urbanísticas o los instrumentos de ordenamiento territorial, o que incorpore suelo rural al perímetro urbano o de expansión sin cumplir los requisitos legales, técnicos o ambientales exigidos, ocasionando con ello un aumento artificial en el valor del terreno o un provecho económico indebido, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de quinientos (500) a mil (1000) salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.

**PARÁGRAFO 1.** La misma pena privativa de la libertad, multa e inhabilitación se impondrá al particular que, en calidad de determinador, partícipe o cómplice, induzca, colabore o se asocie con el servidor público en la realización de la conducta aquí descrita.

**PARÁGRAFO 2.** Para efectos de este artículo, se entiende por omisión dolosa la actuación del servidor público que se abstiene deliberadamente de ejercer los controles, la supervisión o la denuncia que le corresponden por su cargo, con el propósito de facilitar,

encubrir o no impedir la modificación fraudulenta del uso del suelo en beneficio de intereses especulativos.

**ARTÍCULO 337C. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN.** Si la conducta descrita en el artículo anterior causare un daño grave al medio ambiente o al patrimonio ecológico, o si recayese sobre suelos de especial protección (tales como áreas de reserva natural, zonas de parque, áreas arqueológicas, zonas de alto riesgo no mitigable, Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), entre otras), la pena de prisión prevista se aumentará de una tercera parte hasta la mitad. Igual agravante y aumento punitivo aplicará si el agente cometió la conducta abusando de un cargo de elección popular o de particular confianza pública tal como alcalde, gobernador, concejal, diputado u otro para influir en la alteración ilícita del ordenamiento territorial, o si se comprobare la existencia de una asociación para delinquir o concierto para delinquir de varias personas orientado a la comisión de volteo de tierras. Estas circunstancias agravantes deberán ser expresamente consideradas por el juez al individualizar la pena dentro de los límites señalados.

**ARTÍCULO 6. RÉGIMEN DISCIPLINARIO – FALTA GRAVÍSIMA POR ALTERACIÓN FRAUDULENTE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (VOLTEO DE TIERRAS).** será falta gravísima la siguiente el que realice, autorice, promueva, facilite u omitir impedir, en provecho propio o de un tercero, la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, entendiéndose por tal la definición de volteo de tierras prevista en la ley penal. En consecuencia, incurrirá en falta gravísima el servidor público que, por acción u omisión dolosa, participe en decisiones administrativas que constituyan volteo de tierras o que deje de cumplir sus deberes de control para permitir dichas actuaciones.

La sanción aplicable a esta falta gravísima, conforme al Código Disciplinario, será la de destitución e inhabilidad general hasta por veinte (20) años para ejercer funciones públicas, sin perjuicio de otras sanciones accesorias previstas en la ley. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar por los mismos hechos.

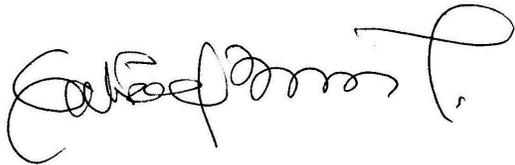
**ARTÍCULO 7. REGLAMENTACIONES.** El Gobierno nacional, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados desde la promulgación de esta ley, expedirá las reglamentaciones que sean necesarios para su adecuada ejecución, incluyendo la actualización de los manuales disciplinarios respectivos, así como lineamientos para las autoridades locales en la implementación de las medidas de prevención aquí establecidas.

**ARTÍCULO 8. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su publicación. y deroga o modifica todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**

Representante a la Cámara  
por Cundinamarca  
PACTO HISTÓRICO



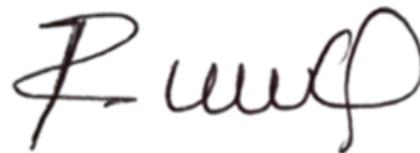
**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórica - Unión Patriótica



**ERICK VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Coalición Pacto Histórico



**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República  
Partido Comunes



Robert Daza Guevara  
Senador de la República  
Pacto Histórico - PDA

 <p><b>GILDARDO SILVA MOLINA</b> Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica</p>	 <p><b>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN</b> Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA</p>
 <p><b>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ</b> Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico</p>	 <p>JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO</p>


## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para prevenir, sancionar el volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial. Esta conducta se entiende como una modalidad de corrupción consistente en la modificación ilícita, arbitraria o especulativa del uso del suelo, incluida la incorporación irregular de suelo rural a uso urbano o zonas francas, realizada por servidores públicos o por particulares que ejerzan funciones públicas, en posible connivencia con terceros.

Es por esto que este proyecto de ley crea un nuevo tipo penal para sancionar la alteración ilícita de las normas de ordenamiento territorial, así como la omisión dolosa de los controles que permitan o faciliten estas conductas. Asimismo, establece un régimen de sanciones disciplinarias para castigar a los funcionarios públicos que abusen de sus

funciones o se asocien con particulares para obtener provecho económico mediante decisiones u omisiones contrarias al ordenamiento territorial, e incorpora medidas administrativas para garantizar un seguimiento a las modificaciones del uso de tierras en el país garantizando controles por parte de los organismos de control y de la ciudadanía.

Las disposiciones previstas en esta ley se aplican en todo el territorio nacional, son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del nivel nacional y territorial, y cobijan tanto a servidores públicos como a particulares que presten servicios públicos o participen en actividades relacionadas con la planeación y gestión del suelo. Con esto, se busca proteger la integridad del desarrollo urbano y rural, salvaguardar el interés público en la planificación territorial y prevenir los impactos negativos que estas conductas generan sobre el medio ambiente, el derecho humano a la alimentación, el patrimonio colectivo y la confianza ciudadana en las instituciones.

## **II. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY**

Actualmente no existe en la legislación penal colombiana un tipo penal específico que describa y sancione integralmente el volteo de tierras. Las autoridades y la Fiscalía general de la Nación se ven obligadas a acomodar estas conductas en delitos existentes como prevaricato, cohecho, concierto para delinquir, enriquecimiento ilícito o delitos ambientales, figuras que resultan a veces insuficientes para reflejar toda la complejidad y gravedad del fenómeno.

De igual manera, en el plano disciplinario, si bien se sanciona la violación del ordenamiento urbanístico bajo faltas genéricas, no hay una tipificación expresa que visibilice esta práctica y su reproche particular. Por tanto, se evidencia un vacío normativo que esta ley pretende solucionar, dotando al Estado de herramientas más claras para perseguir penal y disciplinariamente a los responsables de esta modalidad de corrupción.

La tipificación explícita del volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial como delito y falta disciplinaria fortalecerá la prevención (al disuadir a potenciales infractores), facilitará la investigación y sanción (al delimitar claramente la conducta punible) y contribuirá a la reparación del daño causado.

En conclusión, este proyecto de ley es necesario para salvaguardar el ordenamiento territorial (que debe responder a criterios técnicos, ambientales, alimentarios y de interés general) frente a sus beneficios económicos por intereses particulares. La ciudadanía y el pueblo colombiano exige que se restaure la confianza en las instituciones sobre la

manera de organizar su territorio en beneficio de la gente, que se frene la especulación corrupta con la tierra y que se proteja el patrimonio ambiental y el desarrollo sostenible de las ciudades y el campo.

Esta iniciativa legislativa responde a las voces de miles de ciudadanos que han denunciado este fenómeno en detrimento de sus municipios y departamentos, atacando de manera frontal una de las modalidades de corrupción que el propio Ministerio Público ha calificado como “la gallina de los huevos de oro” de algunos funcionarios deshonestos.

### **III. APROXIMACIONES CONCEPTUALES DE LA MODALIDAD DE CORRUPCIÓN DENOMINADA “VOLTEO DE TIERRAS”**

Meza Cuesta (2019) describe el *volteo de tierras* como una nueva modalidad sofisticada de corrupción territorial: la modificación injustificada de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para clasificar suelos agrícolas o ambientales como urbanos y obtener un desproporcionado beneficio económico que se traduzca en ingresos inmediatos o plusvalías extraordinarias a favor de unos pocos. El artículo examina sus causas, manifestaciones y consecuencias en Cundinamarca —región que, por su proximidad a Bogotá, concentra la presión inmobiliaria más alta del país— demostrando que la respuesta estatal ha sido insuficiente por falta de herramientas normativas.

Posterior a la firma de los acuerdos de paz en el 2016, con la disminución de los problemas de seguridad ocasionados por el conflicto armado, se empezaron a evidenciar con más frecuencia los casos de corrupción que por mucho tiempo permanecieron escondidos en las sombras del conflicto armado, tan es así que las nuevas preocupaciones de la agenda nacional se volvieron la pobreza y la corrupción.

La mayoría de casos evidenciados se han presentados en municipios cercanos al distrito capital, entre ellos Mosquera, Funza, Madrid, Chía, Cajicá, Zipaquirá entre otros, pero esta problemática se ha extendido por todo el país.

Para entender la naturaleza de esta nueva modalidad llamada “volteo de tierras” se debe entender principalmente a sus características principales que responde a los siguiente;

(i) Causas estructurales de la problemática (ii) efectos legales, urbanísticos y ambientales (iii) Características del fenómeno (iv) actores implicados y (v) un análisis normativo que explique la ilegalidad de la modalidad.

#### **I. Causas estructurales de la problemática**

El fenómeno se origina, en primer lugar, en la autonomía municipal robustecida por la Constitución de 1991 y la Ley 388 de 1997. Dicho marco confirió a los alcaldes la competencia para revisar los POT, pero no garantizó capacidades técnicas ni controles interadministrativos que evitaran su captura por intereses privados. El resultado es una asimetría: la facultad normativa existe, pero los mecanismos de control son insuficientes, especialmente en municipios de cuarta a sexta categoría que no cuentan con la herramientas técnicas para plantas de personal reducidas.

En segundo lugar, la ausencia de modelo de integración regional, que responda a organizar el territorio alrededor del agua y la protección ambiental del territorio en especial en la Sabana de Bogotá lo cual ha impedido que la planeación del suelo se gobierne con criterios regionales; cada municipio decide su desarrollo sin valorar externalidades sobre la movilidad, el ambiente y los servicios públicos de la capital y de sus vecinos. Esta fragmentación institucional, documentada por Bustamante (2014) y recogida por Meza Cuesta, refuerza la competencia fiscal entre municipios —más licencias de construcción significan más ingresos por impuestos y participaciones— y fomenta un retroceso en materia de ordenamiento territorial.

Finalmente, la presión del mercado inmobiliario completa el triángulo causal. El agotamiento de suelo urbanizable en Bogotá y la demanda insatisfecha de vivienda empujan a empresas constructoras a comprar predios rurales colindantes a precios agrícolas para luego “voltarlos” y venderlos con un margen que, según investigaciones citadas por el autor, puede multiplicar varias veces el valor inicial.

## **II. Efectos legales, urbanísticos y ambientales**

Desde la óptica jurídica, el *volteo* infringe los artículos 15-22 de la Ley 388 de 1997, que obligan la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria, así como el artículo 1 de la Ley 810 de 2003, que tipifica como infracción urbanística parcelar o construir contra las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan. A ello se suma la Ley 902 de 2004, que exige estudios técnicos rigurosos y participación ciudadana para cualquier revisión excepcional. La práctica erosiona, pues, la jerarquía normativa y mina la confianza en la planeación como instrumento de gestión pública.

En el frente urbanístico, los proyectos derivados de cambios ilegítimos tienden a carecer de soporte y cobertura en redes viales, transporte público o equipamientos, servicios

públicos domiciliarios, trasladando los costos de expansión a los presupuestos municipales debido que por lo general las zonas de sesión o plusvalía no alcanza a cubrir estas falencias. Empíricamente —destaca Meza Cuesta— los municipios de Mosquera, Funza y Chía ya enfrentan congestión crónica y déficit de agua potable debido a urbanizaciones aprobadas sin la infraestructura correspondiente.

El impacto ambiental es igualmente severo. El IDEAM clasifica a Bogotá-Cundinamarca como zona de alta vulnerabilidad climática; sin embargo, las áreas de recarga hídrica y los suelos de vocación agrícola han sido los más afectados por el “*volteo*”, ocasionando una pérdida de biodiversidad y riesgo de desabastecimiento. El IGAC calculó en 2015 que el 63 % de la Sabana estaba ya comprometida para usos urbanos o en espera de valorización, porcentaje que se ha incrementado desde entonces.

### III. Características del fenómeno

A diferencia de la corrupción administrativa clásica, la modalidad denominada “*volteo de tierras*” combina procedimientos aparentemente legales con vacíos de control ocasionados por un flojo control político por parte de los concejos municipales y las asambleas departamentales y la falta de herramientas normativas por partes de los entes de control en especial la Fiscalía General de la Nación. Aquí se suele operar de la siguiente manera; primero mediante la compra de terrenos con vocación rural o de protección ambiental por intermediarios o particulares, segundo, la radicación de proyectos de acuerdo de ajuste parcial del POT que se aprueban en pocos meses, tercero, reclasificación del suelo y cuarto reventa a un precio urbano. Todo el proceso se legitima con estudios ambientales o de movilidad elaborados *ad hoc* y con audiencias públicas de bajo perfil. Las ganancias terminan financiando campañas políticas o se lavan en fideicomisos inmobiliarios.

### IV. Actores implicados

Se identifica una red integrada por gobernadores, alcaldes y concejales (que responden a estructuras políticas que pueden integrar congresistas y diputados) —quienes inician y aprueban las revisiones—, curadores urbanos que certifican la viabilidad técnica, empresas constructoras que financian estudios y campañas, y particulares con información privilegiada. Los entes de control (Fiscalía, Procuraduría) al no poseer herramientas normativas se demoran y cuando investigan, las plusvalías se han capitalizado, los suelos se han urbanizado y las responsabilidades se diluyen entre firmas temporales, documentos validados y testaferros.

## V. Análisis normativo que explica la ilegalidad

Aunque el Código Penal sanciona el cohecho (art. 405), la celebración de contratos sin requisitos (art. 410) y el interés indebido en la celebración de contratos (art. 409), ninguno de estos tipos captura la especificidad territorial y ambiental del “*volteo de tierras*”. La Ley 1454 de 2011 impone principios de coordinación supramunicipal, mas su incumplimiento sólo acarrea faltas disciplinarias. La dispersión normativa provoca lagunas probatorias y sanciones desproporcionadas respecto del daño colectivo generado, y la falta de la existencia del tipo penal específico, retrasa la oportunidad de que la fiscalía active su estructura investigativa.

### Conclusión: necesidad de un tipo penal autónomo

El *volteo de tierras* combina tres dimensiones criminales: apropiación patrimonial (el salto de valor del suelo), lesión de intereses colectivos (ambiente, seguridad alimentaria) y afectación de la función pública de la planeación. Crear un tipo penal específico permitiría:

1. Describir la conducta con elementos objetivos (alterar POT sin estudios) y subjetivos (ánimo de lucro) que faciliten la prueba judicial;
2. Incluir a todos los partícipes, públicos y privados, imponiendo inhabilidades, penas y multas equivalentes a la plusvalía ilegal y enriquecimiento ilícito;
3. Ordenar medidas restauradoras, tales como reversión del uso del suelo, compensaciones ambientales y destinación de los predios a vivienda social regulada;
4. Disuadir la práctica, elevando las penas y clarificando que el POT es un bien jurídico tutelado.

Sin un tipo penal claro y específico, la pena dependerá de figuras genéricas difíciles de aplicar y de procesos disciplinarios que suelen prescribir. Un tipo autónomo convertiría la planeación y ordenación territorial en un ámbito de protección penal directa, acorde con la centralidad que la Constitución confiere al derecho al ambiente sano, al desarrollo sostenible y a la función social y ecológica de la propiedad y a un plan de desarrollo que busca ordenar el territorio alrededor del agua y el medio ambiente.

## IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIGENTE REFORZADO POR EL PROYECTO DE LEY.

La presente iniciativa legislativa se apoya en normatividad colombiana vigente, y a la vez busca reforzar y fortalecer, un sólido marco normativo

en materia de ordenamiento territorial, lucha anticorrupción y protección del interés general:

- **Constitución política de Colombia:** La Constitución Política de 1991 establece principios claros que el volteo de tierras vulnera directamente. El artículo 82 superior dispone que “*es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público, con prevalencia del interés general sobre el particular*”, y faculta a las autoridades para participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Este principio se ve lesionado cuando particulares se apropian indebidamente de enormes ganancias por cambios de uso del suelo obtenidos de forma irregular. Así mismo, el artículo 80 constitucional impone al Estado la obligación de “*planificar el manejo de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, previniendo y controlando el deterioro ambiental, y de sancionar a los infractores y exigir la reparación de los daños causados al ambiente*”. Estas obligaciones fundamentales respaldan la tipificación de conductas que atentan gravemente contra el medio ambiente –como la urbanización ilegal de áreas protegidas– y la adopción de medidas restaurativas frente al daño ecológico producido. De igual forma, el artículo 209 de la Carta establece que “*la función administrativa se ejerce con apego a los principios de moralidad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, transparencia y publicidad*”, todos los cuales son vulnerados por funcionarios involucrados en volteo de tierras al anteponer sus intereses particulares, actuar de manera opaca y desviar la finalidad pública de la planificación. Finalmente, cabe recordar que el artículo 58 de la Constitución consagra la función social y ecológica de la propiedad y establece que “*el interés privado deberá ceder al interés público o social*”, justificando la intervención del estado para impedir usos del suelo que desconozcan dicha función en perjuicio de la colectividad y del ambiente. En síntesis, la Constitución prevalece el interés común en el ordenamiento territorial y faculta al legislador para establecer sanciones y medidas a quienes quebranten ese orden en beneficio propio.
- **Legislación en ordenamiento territorial y desarrollo urbano:** La Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) desarrolla los mandatos de la Constitución política de Colombia anteriormente mencionados, estableciendo los procedimientos formales y requisitos técnicos para incorporar nuevos suelos al perímetro urbano o expandir las ciudades. Esta ley exige que cualquier modificación de los POT se sustente en rigurosos estudios técnicos, evaluaciones ambientales y procesos de participación ciudadana, generalmente a través de instrumentos como planes de ordenamiento territorial, planes parciales, planes de expansión o macroproyectos regionales. Solo así se asegura una planificación

urbana seria y ordenada acorde al interés general. El volteo de tierras, sin embargo, elude deliberadamente todos estos requisitos: incorpora suelo rural al uso urbano sin soporte técnico válido, sin análisis de capacidad de infraestructura, sin consideraciones ambientales y sin perseguir fines públicos legítimos. De esta manera contraría abiertamente las disposiciones de la Ley 388. Adicionalmente, la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.) refuerza la articulación entre la Nación y las entidades territoriales en la planificación del territorio, promoviendo la *integración regional y la coordinación institucional*. El espíritu de dicha ley es asegurar que el desarrollo territorial se aborde de forma armónica entre los distintos municipios y departamentos. El volteo de tierras opera justamente a contravía de ese propósito, ya que decisiones locales amañadas terminan generando externalidades negativas en ámbitos regionales (p. ej., presión sobre servicios de ciudades vecinas, afectación de ecosistemas compartidos, Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, y desarrollo territorial alrededor del agua y el medio ambiente), lo cual hace más necesaria acciones legislativas y normativas que desaliente estas prácticas y fortalezca la coordinación regional en la protección del ordenamiento territorial.

- **Normativa urbanística y ambiental específica:** Existen otras disposiciones legales relevantes cuyo cumplimiento estricto se busca reafirmar con este proyecto. Por ejemplo, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 obliga a que los POT protejan el medio ambiente, los recursos hídricos y la seguridad frente a riesgos; el artículo 1 de la Ley 810 de 2003 tipifica como infracción urbanística el parcelar o construir en contra de lo previsto en los POT; y la Ley 902 de 2004 exige que toda revisión excepcional de un POT cuente con estudios técnicos serios y se someta a participación democrática. Todas estas normas apuntan a un ordenamiento legal y técnicamente fundamentado. El volteo de tierras infringe estas disposiciones al introducir cambios sin sustento y con desvío de poder, motivo por el cual diversas autoridades judiciales han reaccionado anulando actos administrativos fraudulentos. En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado y tribunales administrativos ha llegado a declarar la nulidad de acuerdos municipales de modificación de POT o de licencias urbanísticas cuando se comprueba que se expidieron contraviniendo la ley o con fines ilícitos, reafirmando así la supremacía del Estado de derecho sobre las decisiones amañadas de autoridades locales. En el campo disciplinario, la Procuraduría General de la Nación ha reiterado que el cambio irregular del uso del suelo atenta contra la moralidad administrativa y el patrimonio público (en la medida en que genera enriquecimiento indebido y perjuicios colectivos), y con base en ello ha imputado y sancionado a varios alcaldes, concejales y otros funcionarios comprometidos en estos hechos. A nivel

penal, la Fiscalía General de la Nación ha catalogado el volteo de tierras como un “nuevo fenómeno de la corrupción” y ha adelantado procesos en distintas regiones, si bien hasta ahora ha debido encuadrar las conductas en tipos penales tradicionales que no fueron diseñados específicamente para esta problemática. Todos estos esfuerzos legales y jurisprudenciales demuestran la gravedad del volteo de tierras y la necesidad de dotar a las autoridades de herramientas más eficaces para enfrentarlo.

En conclusión, el proyecto de ley aquí propuesto se fundamenta plenamente en el marco constitucional y legal vigente, reforzando y fortaleciendo sus postulados. Le da desarrollo específico al mandato de proteger el interés común en la gestión del suelo, cierra lagunas en los regímenes penal y disciplinario, y complementa la legislación urbanística existente con disposiciones orientadas a prevenir, sancionar y remediar esta forma de corrupción territorial. Asimismo, responde a los compromisos internacionales de Colombia en la lucha anticorrupción –como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción– que obligan al país a tipificar y perseguir todas las formas de corrupción de servidores públicos. En suma, la presente ley se construye sobre sólidos fundamentos jurídicos, atendiendo un imperativo nacional e internacional de combatir la corrupción urbanística, garantizar el orden legal en el uso del suelo, proteger el medio ambiente, un ordenamiento territorial alrededor del agua y del medio ambiente y los derechos colectivos frente a estas conductas indebidas.

## **V. ARTUCULACION Y COMPATIBILIDAD CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”**

El proyecto de ley va en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Comenzando con la política de ordenamiento del territorio alrededor del agua la cual coloca el ciclo hidrológico como eje vinculante de la planificación y actualiza la gestión integral del recurso hídrico en cuatro dimensiones: (i) oferta; con énfasis en la protección de páramos y humedales, la conectividad ecosistémica y la protección de cuencas y acuíferos a escala supramunicipal y regional, con reducción de conflictos de uso y prioridad a suelos de protección en alto riesgo no mitigable; (ii) demanda; articulada con políticas de asentamientos, decisiones urbanas y de hábitat, asegurando sistemas de abastecimiento y la consolidación de distritos de riego; (iii) disponibilidad; mediante estrategias de descontaminación, uso eficiente y prevención del estrés hídrico y el

desabastecimiento asociado a la variabilidad climática; y (iv) gobernanza; para fortalecer la participación social, la transparencia y el acceso a la información, y para desarrollar e implementar las determinantes del ordenamiento asociadas al ciclo del agua con jerarquías y coordinación interinstitucional claras. El PND, además, ordena incorporar la gestión del riesgo de desastres por inundaciones y sequías en los instrumentos territoriales; fortalecer la política de riesgo y cambio climático en agua y saneamiento; adoptar SUDS (Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible) y SBN (Soluciones Basadas en la Naturaleza) para el manejo de aguas lluvias y escorrentías; y formular una estrategia nacional de adaptación de asentamientos y reasentamientos, incluyendo instrumentos metodológicos, normativos y financieros para evitar nuevos asentamientos en suelos de protección y garantizar continuidad del abastecimiento.

En la implementación y jerarquización de determinantes, el PND dispone reconocer la prevalencia de las determinantes ambientales (en especial las vinculadas con áreas protegidas y gestión integral del recurso hídrico) y de la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación; fija criterios de simplificación, coordinación y actualización en los POT (Planes de Ordenamiento Territorial); y ordena incluir la zonificación de los POMCA (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas) con estudios básicos y de detalle de riesgo, de acuerdo con la capacidad administrativa local. Para el caso de la Sabana de Bogotá, impone al Ministerio de Ambiente la expedición, en plazo perentorio, de lineamientos de ordenamiento ambiental regional y un estatuto de zonificación en razón de su interés ecológico nacional y su destinación agropecuaria y forestal (art. 61 de la Ley 99 de 1993). Los lineamientos y zonificaciones que se expidan tendrán carácter de determinantes para POT departamentales, municipales y planes metropolitanos, y para la actuación pública y privada. En coherencia con la soberanía y seguridad alimentaria, el PND ordena reglamentar la protección del suelo rural como determinante, regular bordes urbanos para controlar suburbanización y expansión, y proteger la UAF (Unidad Agrícola Familiar), junto con mecanismos para cerrar la frontera agrícola, conservar suelos de alto valor agrológico y resolver conflictos entre sectores agropecuario y ambiental.

La gobernanza territorial alrededor del agua se robustece mediante los consejos territoriales del agua, concebidos para implementar programas territoriales de ordenamiento y gobernanza del ciclo del agua con enfoque de derechos y justicia ambiental, resolver conflictos socioambientales y gestionar la adaptación climática con priorización de proyectos en Amazonia, La Mojana, Ciénaga Grande–Sierra Nevada, Páramos, Sabana de Bogotá, entre otros territorios. De igual forma, se ordena fortalecer capacidades territoriales y la gobernanza ambiental a través del SINA (Sistema Nacional Ambiental) para armonizar e implementar instrumentos de planificación ambiental, y se prevé concurrencia de fuentes (incluidos Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Fondo Adaptación) para financiar

reasantamientos y medidas estructurales. Con ello, la política pública asegura que el ciclo del agua, las determinantes ambientales y los suelos rurales productivos operen como restricciones efectivas y como prioridades de inversión en los POT.

Este andamiaje del PND se articula normativamente con el *Proyecto de Ley de Volteo de Tierras (PL)*, que define el “volteo de tierras” como la alteración fraudulenta de los instrumentos de ordenamiento (POT, planes parciales, normas urbanísticas o ambientales) para reclasificar suelo rural, de protección o no urbanizable como urbano o de expansión urbana, con ánimo especulativo; impone deberes de control, transparencia y denuncia a gobernadores, alcaldes y corporaciones públicas territoriales; y crea el RENAMUS (Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo) —administrado por el Ministerio de Vivienda, con apoyo técnico del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) y coordinación del DNP (Departamento Nacional de Planeación)— para registrar, centralizar y dar trazabilidad a toda modificación aprobada en los instrumentos de ordenamiento, especialmente las que cambian la clasificación del suelo. El RENAMUS, de carácter público y de libre consulta, obliga a reportes semestrales y habilita el control fiscal, disciplinario y penal, tipificando como falta la omisión de publicación.

En clave sancionatoria e integridad pública, el PL agrava el reproche a conductas que vulneren el ordenamiento alrededor del agua y la base productiva rural: incorpora un Capítulo “Delitos contra el Ordenamiento Territorial” en el Código Penal (Ley 599 de 2000) y crea el delito de alteración fraudulenta del ordenamiento territorial (volteo de tierras), con penas de prisión, multa e inhabilitación; contempla agravantes cuando el daño recae sobre suelos de especial protección (páramos, reservas, zonas de alto riesgo no mitigable, APPA –Áreas de Protección para la Producción de Alimentos–, entre otras) o cuando media abuso de cargo de elección; y configura como falta disciplinaria gravísima la conducta de servidores que la ejecuten, faciliten u omitan impedirla. De este modo, la prevalencia de determinantes ambientales, la protección del suelo rural y la garantía del derecho a la alimentación que ordena el PND encuentran en el PL los dientes penales y disciplinarios y el sistema de trazabilidad (RENAMUS) para impedir y sancionar el “volteo”, resguardando los POMCA, los bordes urbanos y la UAF frente a presiones especulativas.

## **VI. IMPACTO ECONÓMICO, AMBIENTAL, INSTITUCIONAL Y SOCIAL DEL FENÓMENO.**

El volteo de tierras trae consecuencias negativas de amplio alcance nacional y territorial, que justifican una intervención normativa enérgica:

- **Impacto económico:** Genera enriquecimiento ilícito para unos pocos mediante la especulación del suelo, mientras el erario público deja de percibir recursos. En muchos casos se omite el cobro de la participación en plusvalía –el mecanismo mediante el cual una parte del aumento del valor del terreno por decisiones de ordenamiento debe retornar a la sociedad–, produciendo millonarios detrimentos patrimoniales para los municipios. Además, al habilitarse desarrollos en suelos no previstos, los gobiernos locales enfrentan costos imprevistos: deben extender redes viales, de servicios públicos y equipamientos sin contar con suficientes contrapartidas, pues las cargas urbanísticas legales (cesiones, impuestos, plusvalías) no alcanzan a cubrir esas necesidades. Esto afecta la sostenibilidad fiscal y profundiza las inequidades en la distribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano.
- **Impacto ambiental:** Implica la urbanización de áreas no aptas o ambientalmente protegidas, con la consiguiente pérdida de ecosistemas y recursos naturales. Investigaciones han documentado casos de deforestación de zonas de reserva, afectación de cuencas hídricas y pérdida de biodiversidad debido a estos cambios ilegales en el uso del suelo. La región de Bogotá-Cundinamarca ha sido especialmente golpeada: el IDEAM la clasifica como zona de alta vulnerabilidad climática, y el IGAC advirtió ya en 2015 que 63% de la Sabana de Bogotá se encontraba comprometida para usos urbanos o en espera de valorización, porcentaje que ha seguido en aumento. Esta situación genera riesgos de desabastecimiento de agua y agrava los efectos del cambio climático a nivel regional. El volteo de tierras, al desconocer los estudios de impacto ambiental, se traduce en un deterioro del entorno y compromete la sostenibilidad ecológica del territorio.
- **Impacto institucional:** Esta práctica socava la gobernanza territorial y la legalidad. En primer lugar, representa una violación a los principios de la función pública (moralidad, transparencia, eficacia) y a la planificación participativa consagrada en la ley, lo que erosiona la legitimidad de las autoridades locales. En segundo lugar, expone y fomenta la corrupción administrativa: evidencia la captura de las funciones normativas de alcaldes y concejos por intereses privados, así como la debilidad de los controles políticos y técnicos para impedir esas desviaciones. El volteo de tierras también pone en aprietos a los entes de control como la Fiscalía, Procuraduría, autoridades ambientales, que hasta ahora han carecido de herramientas jurídicas específicas para reaccionar con celeridad, viendo cómo las decisiones amañadas se consolidan antes de poder ser anuladas. En síntesis, esta modalidad corrupta debilita el Estado de Derecho en el ordenamiento territorial y

merma la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de velar por un desarrollo ordenado y equitativo.

- **Impacto social:** Al desfigurarse el ordenamiento territorial en favor de intereses particulares y no alrededor del agua y el medio ambiente, se compromete la calidad de vida y la seguridad de las comunidades. Proyectos urbanísticos autorizados irregularmente suelen carecer de la infraestructura básica y espacios públicos adecuados, generando asentamientos con déficit de movilidad, servicios públicos y equipamientos colectivos. Además, se permite la urbanización en zonas de alto riesgo (inundable, inestable, etc.) sin las debidas medidas de mitigación, poniendo en peligro a la población residente. El crecimiento urbano desordenado trae consigo congestión, sobrecarga de sistemas de transporte y una expansión caótica de las ciudades, profundizando la segregación socio-espacial. Por otro lado, el volteo de tierras perpetúa la injusticia social, pues unos cuantos obtienen grandes beneficios económicos con información y decisiones privilegiadas, mientras el resto de la ciudadanía afronta los costos: pérdida de patrimonio ambiental, deterioro urbano y menos recursos públicos para inversión social. En casos extremos, los desarrollos edificados al amparo de la ilegalidad han llevado a tragedias humanas que evidencian las funestas consecuencias de ignorar las normas de seguridad y planificación urbana. En suma, esta práctica compromete seriamente el bienestar colectivo y el derecho a un entorno seguro y sostenible.

Dada esta multiplicidad de afectaciones económicas, ecológicas, institucionales y sociales, resulta imperativo adoptar una ley integral contra el volteo de tierras. Sólo una respuesta legislativa robusta, con sanciones ejemplares y mecanismos de prevención, podrá frenar esta modalidad de corrupción antes de que siga causando daños irreparables al país.

## VII. INFORMES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

### Informe de rendición de cuentas 2017: 1.3. ABUSO DEL SUELO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La regulación de los usos del suelo es una de las obligaciones constitucionales que expresa con más claridad la autonomía administrativa reconocida a los municipios y distritos colombianos, los cuales, en desarrollo de la misma, adoptan los planes de ordenamiento territorial y otros instrumentos que regulan los usos y aprovechamiento del territorio. Esta función resulta neurálgica, toda vez que de ella se desprende tanto el desarrollo armónico del territorio, como la gobernanza y el bienestar de los habitantes. Sin

embargo, estos procesos no han sido ajenos a la corrupción que se expresa en la toma de decisiones en contravía de las normas jurídicas o para procurar el enriquecimiento o interés indebido de particulares, a costa de los intereses públicos.

La Procuraduría en el informe establece que ha abordado esta problemática desde una visión integral, de la que quiere destacar las siguientes acciones, pero específicamente sobre “volteo de tierras” manifiesta lo siguiente;

22 procesos disciplinarios por “volteo” de tierras e irregularidades en los procesos de revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial en los municipios de:

- Cajicá (4)
- Tabio, Chía y Yopal (2)
- Mosquera, Armenia, Madrid, Facatativá, Funza, San Cayetano, La Mesa, Nemocón, Tenjo, Tocancipá, El Rosal y Montería (1).

### **Informe rendición de cuentas 2019: Ordenamiento territorial**

Esta Procuraduría implementó una línea disciplinaria especializada para la vigilancia y control de la gestión que en materia de ordenamiento territorial adelantan las entidades territoriales, como consecuencia de sus actuaciones preventivas en materia de medio ambiente, quejas e informes de servidores públicos en los que se daban cuenta de graves hechos de corrupción como y entre otros, el denominado “volteo de tierras” o los “carteles de los POT” que pusieron en riesgo el desarrollo del país, las arcas territoriales y los derechos de los ciudadanos. En efecto, las denuncias y quejas presentadas dejaban entrever no sólo irregularidades en la adopción, modificación o revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT), sino también posibles incrementos en los valores de terrenos con el cambio de la clasificación de su naturaleza y vocación de rural a urbana; actos de corrupción de funcionarios (coimas, cohecho, o favorecimientos indebidos a particulares); presuntas afectaciones al medio ambiente por no respetar zonas protegidas tales como humedales, reservas, etc., e incluso hasta lesionar el derecho a la seguridad alimentaria, pues municipios con vocación agrícola pasaron a ser industriales, permitiendo la urbanización de suelos agrológicos de clases 1, 2 y 3 sin el cumplimiento de los requisitos legales. Así las cosas, por estas presuntas irregularidades, la Procuraduría adelanta 60 procesos en los departamentos de Cundinamarca (15 procesos), La Guajira (13), Santander (5), Risaralda (2), Meta, Córdoba, Valle del Cauca, Atlántico, Cesar, Putumayo, Quindío, entre otros. El 83% de estos procesos se encuentran en investigación

disciplinaria y 15% en etapa de juzgamiento, vinculándose a alcaldes, concejales, funcionarios de las alcaldías y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

### **Informe solicitado por el Representante Eduard Sarmiento:**

La procuraduría delegada para la gestión y gobernanza territorial y la dirección de apoyo estratégico, de análisis de datos e información (DAE) respondieron la siguiente información solicitada por el Representante Eduard Sarmiento Hidalgo;

De conformidad con la información consultada en la base de datos del Sistema de Información Misional (SIM), por parte del Grupo de Gestión y Analítica de Datos (DAE) el número total de investigaciones disciplinarias y de control que la Procuraduría General de la Nación ha abierto a nivel nacional, pro presuntos hechos de volteo de tierras o alteración indebida del ordenamiento territorial desde el año 2015 hasta la fecha, discriminados por año de apertura.

<b>AÑO INICIO INVESTIGACIÓN</b>	<b>NUMERO</b>
2015	0
2016	0
2017	0
2018	2
2019	14
2020	3
2021	4
2022	6
2023	8
2024	7
2024	2
<b>TOTAL:</b>	<b>46</b>

**FUENTE:** Procuraduría General de la Nación.

## **VIII. IMPACTO FISCAL**

Respecto al impacto fiscal que podría tener la presente iniciativa legislativa, es preciso indicar que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 334 de la Constitución Política, todo proyecto de ley que genere un impacto fiscal debe estar acompañado de una estimación de ese impacto y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el caso concreto de este proyecto de ley, luego de un cuidadoso análisis se concluye que su implementación no generaría un impacto fiscal adverso, por cuanto no plantea la creación o aumento de obligaciones específicas de gasto público para el Estado ni tampoco la reducción de sus ingresos.

Por el contrario, el proyecto de ley no generaría impacto fiscal porque no implica la creación de nuevas instituciones, cargos o estructuras administrativas que demanden recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación. Sus medidas se ejecutan a través de las competencias ya asignadas a entidades existentes como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General, la Contraloría y demás entidades o instancias que tiene que ver con temas de ordenamiento territorial, utilizando la infraestructura física y administrativa ya existente.

Además, la aplicación de sanciones penales, disciplinarias y administrativas previstas en el proyecto de ley buscan proteger el patrimonio público, por el contrario la imposición de multas por este tipo de conductas podría significar un rubro presupuestal adicional para el patrimonio del estado colombiano. Es por esto que se concluye con que, no solo se evita un gasto adicional, sino que se incentiva la recuperación de recursos públicos y el fortalecimiento de la planeación territorial sin afectar las finanzas estatales.

## **IX. CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

*“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos (...)”*

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a un nuevo régimen sancionatorio para el delito de volteo de tierras, lo que se si se puede determinar es que el beneficio es para el fortalecimiento de la estructura organizativa del estado.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro

del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan investigaciones por beneficiarse por la alteración fraudulenta a favor propio o de terceros.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

## **X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Meza Cuesta, J. E. (2019). *El “volteo de tierras”: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia*. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 6(1), 35-42.

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Informe de rendición de cuentas PGN 2019*. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Informe\\_Rendicion\\_de\\_cuentas\\_PGN\\_2019\\_Diagramado\\_C.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Informe_Rendicion_de_cuentas_PGN_2019_Diagramado_C.pdf).

Procuraduría General de la Nación. (2020). *365 días de Procuraduría ciudadana*. [https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info\\_gel\\_archivos/5//22\\_365%20Días%20PGN%20feb%202020%20low.pdf](https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//22_365%20Días%20PGN%20feb%202020%20low.pdf)

De los honorables congresistas,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Representante a la Cámara  
por Cundinamarca  
PACTO HISTÓRICO

**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórica - Unión Patriótica

**ERICK VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Coalición Pacto Histórico

**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República  
Partido Comunes

Robert Daza Guevara  
Senador de la República  
Pacto Histórico - PDA

**GILDARDO SILVA MOLINA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca  
Pacto Histórico - Unión Patriótica

**GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN**  
Representante a la Cámara por el Meta  
Pacto Histórico - PDA

 <p><b>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ</b> Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico</p>	 <p>JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO</p>
