

Bogotá D.C., agosto de 2026

Señor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

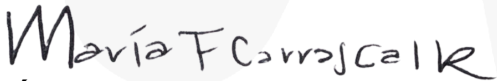
Referencia: Radicación de proyecto de ley. *«Por la cual se tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, se crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo y se dictan otras disposiciones».*

Respetado Secretario General

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 154 de la Constitución Política, presentamos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley «Por la cual se tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, se crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo y se dictan otras disposiciones».

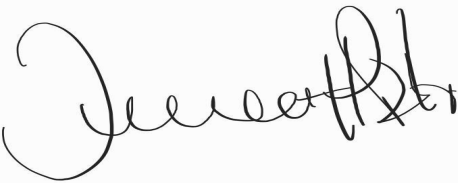
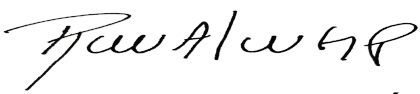
La iniciativa recoge y reformula el Proyecto de Ley 252 de 2025 Cámara, de autoría del entonces Representante Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo y de ocho congresistas más, publicado en la Gaceta del Congreso 1636 del 5 de septiembre de 2025 y archivado por tránsito de legislatura conforme al artículo 190 de la Ley 5 de 1992 sin haber surtido primer debate. La autoría original queda expresamente reconocida en los antecedentes de la exposición de motivos.

Cordialmente,

 YEISSON SUA CAJAMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
---	--

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Senador de la República de Colombia Pacto Histórico	 FRANCY NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 JOSÉ FELIPE HERNÁNDEZ POLO Representante a la Cámara por Magdalena Pacto Histórico
 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidencial	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



PROYECTO DE LEY _____ DE 2026 CÁMARA

"Por la cual se tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, se crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto y ámbito de aplicación. Esta ley tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, establece deberes de publicidad y motivación sobre las decisiones que modifican el uso del suelo y crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo.

Sus disposiciones se aplican en todo el territorio nacional, vinculan a las autoridades del orden nacional y territorial, y cobijan a los servidores públicos y a los particulares que ejerzan funciones públicas en los términos del artículo 20 de la Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO 2. Definición. Para los efectos administrativos de esta ley se entiende por alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, o volteo de tierras, la adopción de decisiones que modifiquen la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorporen suelo rural, suburbano, de protección o no urbanizable al perímetro urbano o al suelo de expansión, cuando se adopten sin los estudios técnicos exigidos como soporte, desconociendo las determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, o sin haberse surtido la concertación y la participación exigidas por la misma ley, con el propósito de obtener un provecho económico para sí o para un tercero.

No constituye alteración fraudulenta del ordenamiento territorial la incorporación de suelo ni la revisión, el ajuste o la modificación de los instrumentos de ordenamiento que se adelanten con sujeción a los requisitos, estudios y procedimientos previstos en la ley, aunque de ellos se derive un incremento del valor del suelo.

Parágrafo. Esta definición no determina la responsabilidad penal, que se rige exclusivamente por los artículos 318A y 318B de la Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO 3. Deberes de publicidad y motivación. Los gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales y distritales y demás autoridades competentes publicarán en el sitio web de la respectiva entidad, con una antelación no inferior a treinta (30) días calendario a la adopción de la decisión, la siguiente información sobre toda iniciativa de revisión, ajuste o modificación de los planes de ordenamiento territorial y de los planes parciales:

1. El texto íntegro del proyecto de acuerdo o de acto administrativo.
2. La identificación del solicitante o promotor de la iniciativa y, tratándose de personas jurídicas, la de sus representantes legales.
3. La localización y la extensión en hectáreas del área objeto de la decisión, con su clasificación y uso vigentes y los propuestos.
4. Los estudios técnicos, ambientales, de riesgo y de capacidad de infraestructura y de servicios públicos que soporten la iniciativa.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



5. El pronunciamiento de la autoridad ambiental competente en la concertación prevista en el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

6. Las observaciones ciudadanas recibidas y la respuesta de la autoridad a cada una de ellas.

Adoptada la decisión, la autoridad publicará el acto definitivo, el acta de la sesión y el registro de la votación nominal dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

Parágrafo 1. El término de publicación previa será de sesenta (60) días calendario cuando la decisión se adopte dentro de los seis (6) meses anteriores a la terminación del periodo constitucional de la autoridad o de la corporación que la expide o la aprueba.

Parágrafo 2. Los actos que adopten, revisen, ajusten o modifiquen instrumentos de ordenamiento territorial serán motivados con referencia expresa a los estudios técnicos que los soportan y a las determinantes de superior jerarquía aplicables.

Parágrafo 3. El incumplimiento de los deberes previstos en este artículo no configura por sí solo el delito descrito en el artículo 318A de la Ley 599 de 2000.

Parágrafo 4. Lo dispuesto en este artículo desarrolla los principios del artículo 209 de la Constitución Política y los deberes de divulgación proactiva de los artículos 3, 7, 9 y 11 de la Ley 1712 de 2014; se entiende sin perjuicio de los deberes de publicidad y participación de los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 388 de 1997; y no altera las competencias que la Constitución y la ley atribuyen a las autoridades territoriales.

ARTÍCULO 4. Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo, RENAMUS. Créase el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo, RENAMUS, como sistema de información público, único, nacional y de libre consulta, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

El Registro contendrá, respecto de cada decisión que modifique la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorpore suelo al perímetro urbano o al suelo de expansión:

1. La identificación del acto o acuerdo, su fecha y la autoridad que lo expidió.
2. El departamento, el municipio y la localización georreferenciada del área, con su extensión en hectáreas.
3. La clasificación y el uso del suelo anteriores y los resultantes.
4. La identificación del solicitante o promotor de la iniciativa.
5. Los estudios técnicos de soporte y el pronunciamiento de la autoridad ambiental competente.
6. El acta de la sesión y el registro de la votación nominal, cuando la decisión sea adoptada por una corporación.
7. Las licencias urbanísticas y las resoluciones de curadores urbanos que tengan por fundamento la decisión registrada.
8. Las providencias judiciales que anulen o suspendan la decisión y las sanciones penales o disciplinarias impuestas en relación con ella.
9. Las alertas ciudadanas presentadas sobre la decisión, con sus soportes.

El acceso al Registro es público y gratuito y no podrá condicionarse a autenticación, registro previo ni pago.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

ARTÍCULO 5. Deber de reporte e interoperabilidad. Las autoridades territoriales reportarán al RENAMUS la información de los numerales 1 a 6 del artículo anterior dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la expedición del acto. Los curadores urbanos reportarán la información del numeral 7 dentro del mismo término contado desde la expedición de la licencia o de la resolución.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio incorporará al Registro la información de los numerales 8 y 9, para lo cual dispondrá de un canal de recepción de alertas ciudadanas y solicitará periódicamente a las autoridades judiciales, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación la información correspondiente.

Parágrafo 1. El RENAMUS operará con interoperabilidad con el catastro multipropósito administrado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los gestores catastrales habilitados, con los sistemas de la Superintendencia de Notariado y Registro y con los de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible.

Parágrafo 2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dispondrá la plataforma y los formularios electrónicos a través de los cuales los sujetos obligados cumplirán el deber de reporte, sin que su cumplimiento demande desarrollos tecnológicos propios de las entidades territoriales.

Parágrafo 3. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Procuraduría General de la Nación verificarán anualmente la correspondencia entre la información reportada y los expedientes de las entidades territoriales, y publicarán el resultado de esa verificación.

ARTÍCULO 6. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 318A. Alteración fraudulenta del ordenamiento territorial. El servidor público o el particular que ejerza funciones públicas que, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un provecho económico, expida, apruebe, sancione, conceptúe favorablemente o vote a favor de la adopción de un acto administrativo o de un acuerdo que modifique la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorpore suelo rural, suburbano, de protección o no urbanizable al perímetro urbano o al suelo de expansión, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de quinientos (500) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas conforme a los artículos 51 y 52 de este Código, cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Que no se hayan elaborado los estudios técnicos exigidos por la ley o por el reglamento como soporte de la decisión, o que esta se sustente en estudios falsos o alterados en sus datos o conclusiones determinantes.
2. Que la decisión desconozca una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que hubiere sido delimitada o declarada mediante acto administrativo en firme antes de la conducta.
3. Que no se hubiere surtido la concertación con la autoridad ambiental competente prevista en el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, o que se hubiere omitido la audiencia pública o el cabildo abierto exigidos por la ley como requisito de la decisión.

En la misma pena incurrirá quien, con el propósito señalado en el inciso primero, determine a otro a realizar la conducta allí descrita.

El particular que elabore, suscriba, presente o certifique ante la autoridad competente estudios técnicos, ambientales, de riesgo o de capacidad de infraestructura falsos o alterados en sus datos o conclusiones determinantes, con el propósito de obtener alguna de las decisiones descritas en el inciso primero, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a

ciento ocho (108) meses y multa de cien (100) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1. El servidor público a quien corresponda ejercer el control o la supervisión de las decisiones descritas en el inciso primero y que deliberadamente se abstenga de hacerlo para facilitar su adopción incurrirá en la pena allí prevista, disminuida de una tercera parte a la mitad.

Parágrafo 2. La pena se disminuirá de una tercera parte a la mitad cuando el área objeto de la decisión no supere una (1) hectárea, la decisión no recaiga sobre las áreas señaladas en el numeral 2 del artículo 318B y el responsable, antes de la formulación de la acusación, restituya el provecho obtenido, si lo hubiere, y repare el daño causado."

ARTÍCULO 7. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 318B. Circunstancias de agravación. La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el agente sea servidor público de elección popular.
2. Que la decisión recaiga sobre suelos de protección, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ecosistemas de páramo, humedales, zonas de recarga de acuíferos, rondas hídricas, áreas de amenaza alta o de riesgo no mitigable, áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, o suelos de las clases agrológicas I, II y III, siempre que unas u otros hubieren sido delimitados, declarados o clasificados mediante acto administrativo en firme antes de la conducta.
3. Que el área objeto de la decisión supere veinte (20) hectáreas.
4. Que el provecho perseguido u obtenido supere el equivalente a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Las circunstancias previstas en este artículo no se aplicarán cuando hayan sido tenidas en cuenta como elementos del tipo, ni concurrirán con las circunstancias de mayor punibilidad del artículo 58 de este Código que se funden en el mismo supuesto de hecho."

ARTÍCULO 8. Modifíquese la denominación del Capítulo III del Título X del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, la cual quedará así:

"CAPÍTULO III. De la urbanización ilegal y de la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial"

ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 323 de la Ley 599 de 2000, para incluir el delito previsto en el artículo 318A entre las actividades de las que puede provenir el producto objeto de lavado de activos, así:

"Artículo 323. Lavado de activos. El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediano o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes

provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.

El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.

Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional."

ARTÍCULO 10. Adiciónese el numeral 4 al artículo 59 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

"4. Expedir, aprobar, sancionar, conceptuar favorablemente o votar a favor de la adopción de actos administrativos o acuerdos que modifiquen la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorporen suelo rural, suburbano, de protección o no urbanizable al perímetro urbano o al suelo de expansión, sin los estudios técnicos exigidos como soporte, desconociendo una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía delimitada o declarada mediante acto administrativo en firme, o sin haberse surtido la concertación con la autoridad ambiental competente; y omitir el ejercicio del control o de la supervisión que corresponda al cargo y permitir con ello esas decisiones."

ARTÍCULO 11. Adiciónese el numeral 11 al artículo 28 de la Ley 1796 de 2016, el cual quedará así:

"11. Expedir licencias urbanísticas con fundamento en un acto de modificación del uso del suelo cuya suspensión provisional haya sido decretada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o sin verificar la conformidad de la solicitud con las determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía."

ARTÍCULO 12. Actualización de remisiones. Las remisiones a la Ley 734 de 2002 contenidas en los artículos 23, 28 y 29 de la Ley 1796 de 2016 se entienden hechas a la Ley 1952 de 2019 y a las normas que la modifiquen o sustituyan.

ARTÍCULO 13. Consecuencias patrimoniales y suerte del acto. En los procesos que se adelanten por el delito previsto en el artículo 318A de la Ley 599 de 2000 el juez ordenará el comiso de los bienes que sean producto o instrumento de la conducta, conforme al artículo 100 del mismo Código, y adoptará las medidas de restablecimiento del derecho que correspondan.

La sentencia condenatoria será comunicada a la autoridad territorial que expidió el acto, a la autoridad ambiental competente, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y al RENAMUS. Recibida la comunicación, la autoridad territorial evaluará la legalidad del acto y, cuando proceda, adelantará su revocatoria directa o promoverá la acción de nulidad correspondiente.

Parágrafo 1. Lo dispuesto en este artículo se aplicará con sujeción al artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 y sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe, que solo podrán ser afectados mediante decisión adoptada en proceso en el que hayan sido vinculados y oídos.

Parágrafo 2. Cuando el acto se mantenga en el ordenamiento jurídico, la autoridad territorial liquidará y exigirá la participación en plusvalía a que haya lugar conforme a los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997. Anulado o revocado el acto, desaparece el hecho generador y no habrá lugar a esa liquidación.

Parágrafo 3. No podrán expedirse licencias urbanísticas con fundamento en actos cuya suspensión provisional haya sido decretada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Las solicitudes en trámite se suspenderán hasta que la decisión judicial quede en firme.

ARTÍCULO 14. Reglamentación y entrada en operación del Registro. El Gobierno nacional reglamentará el RENAMUS dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley y garantizará su entrada en operación dentro de los doce (12) meses siguientes a la misma fecha.

Dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en operación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, incorporará al Registro la información correspondiente a las decisiones adoptadas desde el 1 de enero de 2019.

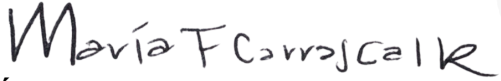
ARTÍCULO 15. Informe al Congreso. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentará anualmente a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, dentro del primer periodo de cada legislatura, un informe sobre la operación del RENAMUS, el cumplimiento de los deberes de reporte y el resultado de la verificación prevista en el parágrafo 3 del artículo 5.

ARTÍCULO 16. Régimen de transición. Los procedimientos de revisión, ajuste o modificación de instrumentos de ordenamiento territorial iniciados antes de la vigencia de esta ley continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su iniciación.

Los artículos 318A y 318B de la Ley 599 de 2000 se aplicarán únicamente a las conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, conforme a los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO 17. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación, salvo el artículo 5, que regirá a partir de la entrada en operación del RENAMUS. No deroga disposición alguna.

De los honorables Congresistas,

 YEISSON SUA CAJAMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
---	--

 FRANCY NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Senador de la República de Colombia Pacto Histórico
 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia	 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico
	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidenci	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El proyecto persigue tres decisiones. Primera, tipificar como delito autónomo la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, conocida como volteo de tierras, mediante la adición de los artículos 318A y 318B al Código Penal, en el capítulo que ya alberga la urbanización ilegal. Segunda, crear un registro nacional, público y gratuito de las modificaciones del uso del suelo, que hoy no existe y sin el cual ni los organismos de control ni la ciudadanía pueden seguir la traza de esas decisiones. Tercera, elevar a rango legal deberes de publicidad y motivación sobre las iniciativas de revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial.

El proyecto no crea entidades, no redistribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales y no interfiere en la facultad de los concejos de reglamentar los usos del suelo. Interviene sobre tres cosas: lo que debe hacerse público, lo que debe quedar registrado y lo que debe ser castigado.

II. Antecedentes

La iniciativa recoge el Proyecto de ley 252 de 2025 Cámara, "Por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial – volteo de tierras", radicado el 20 de agosto de 2025 por el Representante Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo y por los Representantes Erick Adrián Velasco Burbano, Gabriel Becerra Yáñez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Gildardo Silva Molina y Jorge Hernán Bastidas Rosero, y por los Senadores Catalina del Socorro Pérez Pérez, Robert Daza Guevara y Sandra Ramírez Lobo Silva. Fue publicado en la Gaceta del Congreso 1636 del 5 de septiembre de 2025, repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente, con ponencia para primer debate publicada en la Gaceta 1817 del 26 de septiembre de 2025, y archivado conforme al artículo 190 de la Ley 5 de 1992 sin haber sido debatido.

No se localizaron otros antecedentes legislativos sobre la materia. La revisión de la producción normativa colombiana no arroja proyecto anterior que tipifique la manipulación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El presente texto conserva el propósito de aquella iniciativa y reformula su articulado a partir de tres constataciones. La primera es que los artículos 337 y 337A del Código Penal, que el proyecto de 2025 tomaba como punto de anclaje para su numeración, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-411 de 2022, de modo que el capítulo del que pretendían colgar los nuevos tipos quedó sin contenido. La segunda es que esa misma sentencia fija el estándar que este proyecto debe satisfacer y explica, con precisión, por qué un tipo penal construido sobre verbos amplios y objetos materiales no delimitados no sobrevive al control de constitucionalidad. La tercera es que la exposición de motivos de 2025 invocaba como norma vigente el artículo 1 de la Ley 810 de 2003, derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 desde el 29 de enero de 2017.

III. El fenómeno y su magnitud

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



El volteo de tierras es la modificación irregular de un instrumento de ordenamiento territorial para reclasificar suelo rural, suburbano o de protección como urbano o de expansión, con el efecto de multiplicar el valor del predio y de capturar privadamente ese incremento. La operación se cumple en cuatro pasos: adquisición del predio a precio rural, promoción de la modificación del plan, adopción de la decisión con soportes técnicos inexistentes o fabricados, y reventa a precio urbano.

La Procuraduría General de la Nación registró en su informe de rendición de cuentas de 2017 veintidós procesos disciplinarios por volteo de tierras e irregularidades en la revisión y modificación de planes de ordenamiento territorial, concentrados en Cajicá, Tabio, Chía y Yopal. En el informe de 2019 dio cuenta de sesenta procesos, distribuidos entre Cundinamarca con quince, La Guajira con trece y Santander con cinco, entre otros departamentos, con el ochenta y tres por ciento en investigación y el quince por ciento en juzgamiento. La respuesta de la Procuraduría Delegada para la Gestión y Gobernanza Territorial que obra en el expediente del Proyecto 252 de 2025 reporta cuarenta y seis investigaciones abiertas entre 2015 y 2024, con un salto de dos en 2018 a catorce en 2019.

Los casos documentados ilustran el patrón. En Cajicá, dos planes parciales que incorporaron cincuenta y ocho hectáreas fueron expedidos entre el 22 y el 30 de diciembre de 2015. En Mosquera, el concejo aprobó la modificación del plan el 30 de diciembre de 2009 y un predio pasó de mil doscientos millones de pesos en 2008 a tres mil ochocientos millones en 2012.

Sobre la presión que soporta la Sabana de Bogotá conviene precisar una cifra que ha circulado con imprecisión. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi informó en 2015 que el 63,17 por ciento de un área estudiada de 99.553 hectáreas, en cerca de doce municipios, se encontraba construida o subutilizada, con Funza en el 88 por ciento, Tenjo en el 80, Madrid en el 75, Cajicá en el 69 y Cota en el 63. Ese dato no equivale a afirmar que el 63 por ciento de la Sabana esté comprometido para usos urbanos: la Sabana comprende cerca de 581.000 hectáreas, Bogotá y treinta y nueve municipios, según los Lineamientos para el Ordenamiento Ambiental de la Sabana de Bogotá del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de febrero de 2025. Ese mismo documento aporta las cifras que sí describen la magnitud del proceso: el consumo de suelo en la región alcanzó 67.004,5 hectáreas en 2020, y se identificaron densidades habitacionales en suelo rural y suburbano similares a las del suelo urbano, superiores a diez viviendas por hectárea.

La literatura especializada coincide en el diagnóstico institucional. Meza Cuesta atribuye el fenómeno a la asimetría entre la competencia municipal sobre los usos del suelo y la capacidad técnica y de control para ejercerla, a la ausencia de gobernanza de escala metropolitana y a la presión del mercado inmobiliario sobre los municipios de la Sabana. El estudio de Agualimpia y Castro documenta, con trabajo de campo en Cota, Tabio y Tenjo sobre 15.587,9 hectáreas, la ocupación con infraestructura urbana y bodegas de suelos agrícolas de clase 2.

IV. Necesidad de la medida penal

Este es el punto que decide la suerte del proyecto ante la Corte Constitucional y merece tratamiento explícito. En la sentencia C-411 de 2022 la Corte declaró inexecutable los artículos 337 y 337A del Código Penal y, al aplicar el test estricto de proporcionalidad, concluyó que la medida perseguía un fin imperioso pero no era estrictamente necesaria, entre otras razones por la existencia de otros tipos penales dirigidos a sancionar las mismas conductas y por el carácter de última ratio del derecho penal. Un proyecto que crea un tipo nuevo debe, por tanto, demostrar el vacío y no suponerlo.

El vacío existe y es de cuatro órdenes.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Primero, de sujeto. El artículo 413 del Código Penal alcanza al servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, y no alcanza al particular que elabora, suscribe o certifica los estudios técnicos falsos que hacen posible la decisión. Ese consultor es el eslabón que convierte una decisión insostenible en una decisión aparentemente soportada, y hoy solo puede perseguirse por falsedad documental, con penas y estructuras típicas que no capturan la finalidad urbanística de su conducta.

Segundo, de conducta. El artículo 318 del Código Penal castiga a quien adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la parcelación, urbanización o construcción de inmuebles sin el lleno de los requisitos de ley. Su supuesto es la ejecución material sin requisitos. El volteo opera aguas arriba: manipula el instrumento normativo y logra, precisamente, que la urbanización posterior sí cumpla los requisitos, porque los requisitos fueron alterados. El parágrafo del artículo 318, además, sanciona al servidor público que por acción u omisión dé lugar a esos hechos únicamente con inhabilitación de cuarenta y ocho a noventa meses, sin pena privativa de la libertad.

Tercero, de adecuación de la consecuencia. La multa del prevaricato por acción es de 66.66 a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes. El provecho que produce una reclasificación de veinte hectáreas en la Sabana de Bogotá se cuenta en miles de millones de pesos. Una respuesta punitiva cuya consecuencia patrimonial es varios órdenes de magnitud inferior al beneficio perseguido no disuade: se convierte en un costo de operación. Por eso el artículo 318A fija la multa en el mismo techo del artículo 318, cincuenta mil salarios mínimos, y por eso el artículo 13 ordena el comiso del producto.

Cuarto, de agravación específica. Ningún tipo vigente agrava la conducta por recaer sobre un páramo, un humedal, una zona de recarga de acuíferos o un suelo de clase agrológica I, ni por la extensión del área comprometida.

El derecho comparado confirma que este es un vacío reconocido y no una invención colombiana. El artículo 320 del Código Penal español castiga a la autoridad o funcionario que, a sabiendas de su injusticia, informe favorablemente o vote a favor de la aprobación de instrumentos de planeamiento contrarios a las normas de ordenación territorial o urbanística, con la pena del artículo 404 más prisión de un año y seis meses a cuatro años y multa. La expresión "instrumentos de planeamiento" fue incorporada a ese artículo por la Ley Orgánica 5/2010, quince años después de creado el tipo, precisamente porque la redacción original no alcanzaba la manipulación del planeamiento y solo llegaba a las licencias. Portugal criminalizó la misma conducta en 2010 por dos vías simultáneas: el artículo 382.º-A del Código Penal, para el funcionario, y el artículo 18.º-A de la Ley 34/87, para el titular de cargo político que informe o decida favorablemente un proceso de licenciamiento, con pena agravada de uno a cinco años cuando la decisión recae sobre la Reserva Ecológica Nacional o la Reserva Agrícola Nacional. Perú sanciona en el artículo 314 de su Código Penal al servidor público que se pronuncia favorablemente en informes sobre el otorgamiento de derechos habilitantes sin observar la normativa, con prisión de cuatro a siete años. En cambio, Chile, Argentina y Francia no tipifican la aprobación irregular de instrumentos de planificación y persiguen la conducta con figuras genéricas de abuso de autoridad o de prevaricación, con los resultados que la propia doctrina de esos países reporta.

La experiencia española aporta también una advertencia que este proyecto atiende. Jareño Leal sostiene que el artículo 320 presenta deficiencias técnicas que impiden lograr la eficacia represora que el legislador buscó. La discusión, entonces, no es si tipificar sino cómo redactar. De ahí que el artículo 318A no describa la conducta con verbos valorativos sino mediante tres circunstancias objetivas y verificables: ausencia de los estudios exigidos o falsedad de los presentados, desconocimiento de una determinante previamente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

delimitada por acto administrativo en firme, y omisión de la concertación ambiental o del cabildo abierto exigidos por la ley.

Finalmente, sobre la objeción de populismo punitivo. El modelo que la criminología crítica designa con ese nombre se define, según Díez Ripollés, por el protagonismo de la delincuencia clásica, por el sentimiento de inseguridad ciudadana y por la expansión de la prisión frente a los sectores más vulnerables. Un tipo dirigido a autoridades que manipulan el planeamiento urbanístico y a los consultores que lo soportan no responde a ninguno de esos rasgos. Y la evidencia empírica disponible sobre el efecto disuasorio de la exposición a sanción en el ámbito municipal es favorable: el estudio de Avis, Ferraz y Finan sobre el programa de auditorías aleatorias en municipios brasileños encontró que haber sido auditado reduce la corrupción futura en un ocho por ciento y aumenta en un veinte por ciento la probabilidad de una acción legal posterior, y atribuye el efecto principalmente al incremento de los costos no electorales, es decir, judiciales y sancionatorios, de incurrir en corrupción. Esa evidencia sostiene simultáneamente las dos mitades del proyecto: el registro que expone y el tipo que sanciona.

V. Marco constitucional y legal

El proyecto desarrolla el artículo 82 de la Constitución, que impone al Estado velar por la integridad del espacio público con prevalencia del interés general y faculta a las entidades públicas para participar en la plusvalía que genera su acción urbanística; el artículo 80, sobre planificación del manejo de los recursos naturales y sanción de los infractores; el artículo 58, sobre la función social y ecológica de la propiedad; y el artículo 209, sobre moralidad, transparencia y publicidad de la función administrativa.

Se apoya en la Ley 388 de 1997, en particular en su artículo 10, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que ordena en seis niveles jerarquizados las determinantes de ordenamiento territorial; en su artículo 24, modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021, que regula las instancias de concertación y consulta; en sus artículos 22 y 23, sobre participación comunal y formulación; en su artículo 28, en el texto vigente por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019, sobre vigencia y revisión de los planes; y en sus artículos 73 a 82, sobre participación en plusvalía, cuyo artículo 74 identifica como hechos generadores la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o su consideración como suburbano, y el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

Se articula con la Ley 1712 de 2014, cuyos artículos 3, 7, 9 y 11 imponen la divulgación proactiva de la información pública; con la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, cuyo artículo 59 recibe la nueva falta gravísima; y con la Ley 1796 de 2016, cuyos artículos 23, 24 y 28 regulan el régimen disciplinario de los curadores urbanos y su vigilancia por la Superintendencia de Notariado y Registro a través de la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos.

Responde, además, a los compromisos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

VI. Explicación del articulado y conexidad

Los artículos 1 y 2 fijan el objeto y una definición de alcance administrativo, que expresamente no determina la responsabilidad penal, para evitar que el tipo dependa de una norma externa al Código.

El artículo 3 eleva a rango legal los deberes de publicidad y motivación. Se dirige a quienes adoptan o aprueban los instrumentos, y no a los curadores urbanos, que no tramitan planes de ordenamiento ni planes parciales. Su párrafo 1 refuerza la publicidad en el tramo final

del periodo constitucional, que es cuando se concentran las decisiones cuestionadas. Su parágrafo 3 excluye expresamente que el incumplimiento de estos deberes configure por sí solo el delito, de modo que ninguna carga administrativa nueva se convierte en fuente de responsabilidad penal. Su parágrafo 4 declara que la norma no altera las competencias constitucionales de las autoridades territoriales.

Los artículos 4 y 5 crean el registro y regulan el deber de reporte. El parágrafo 2 del artículo 5 pone la plataforma a cargo de la Nación, de manera que el cumplimiento no exija desarrollos tecnológicos de los municipios.

Los artículos 6 y 7 contienen el tipo y sus agravantes. El tipo se ubica en el Capítulo III del Título X, junto al artículo 318, por conexidad sistemática y porque el bien jurídico predominante es el orden económico social; el artículo 8 ajusta la denominación del capítulo en consecuencia. Las tres circunstancias del inciso primero son objetivas y verificables documentalmente. El inciso segundo recoge la determinación, con la pena del autor, según la regla del artículo 30. El inciso tercero tipifica de forma autónoma la conducta del consultor privado, con pena menor que la del servidor público. El parágrafo 1 describe la omisión de control como conducta propia, con pena disminuida, sin remitir al artículo 25, cuyo parágrafo limita las posiciones de garantía allí reguladas a otros bienes jurídicos. Las agravantes del artículo 318B exigen que las áreas hayan sido delimitadas, declaradas o clasificadas por acto administrativo en firme anterior a la conducta, lo que asegura que el complemento normativo sea preexistente, público y de fuente identificable.

El artículo 9 incorpora el nuevo delito entre los que pueden originar el producto objeto de lavado de activos, sin lo cual la persecución del negocio quedaría desarmada.

El artículo 10 adiciona la falta gravísima al catálogo vigente del Código General Disciplinario, con lo que deja de operar por la vía subsidiaria del artículo 65 y permite además la imputación a título de culpa gravísima, que el tipo penal doloso no admite.

Los artículos 11 y 12 intervienen el régimen de los curadores urbanos: el primero adiciona una falta gravísima propia, y el segundo actualiza las remisiones que la Ley 1796 de 2016 hace a la Ley 734 de 2002, derogada desde el 29 de marzo de 2022.

El artículo 13 regula las consecuencias patrimoniales y la suerte del acto. Ordena el comiso, comunica la sentencia, y encarga a la autoridad territorial evaluar la legalidad del acto y, cuando proceda, revocarlo o demandarlo. Su parágrafo 1 preserva el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 y los derechos de los terceros de buena fe. Su parágrafo 2 resuelve la relación con la participación en plusvalía: si el acto se mantiene, se liquida y se cobra; si se anula o se revoca, desaparece el hecho generador y no hay lugar al cobro.

Los artículos 14 a 17 fijan la reglamentación, el plazo de entrada en operación del registro, la captura histórica desde 2019, el informe anual al Congreso, el régimen de transición y la vigencia. No hay derogatoria genérica: el proyecto no deroga disposición alguna.

Todos los artículos guardan conexidad temática y teleológica con la materia dominante, que es la prevención y la sanción de la alteración fraudulenta de los instrumentos de ordenamiento territorial.

VII. Impacto fiscal

Conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y al artículo 334 de la Constitución, se hace explícito el impacto fiscal de la iniciativa.

Los artículos 6 a 13 no ordenan gasto: modifican el Código Penal, el Código General Disciplinario y la Ley 1796 de 2016, y su aplicación corresponde a la Fiscalía General de la Nación, a la judicatura, a la Procuraduría General de la Nación y a la Superintendencia de

Notariado y Registro, en ejercicio de competencias que ya tienen y con la infraestructura de que disponen.

Los artículos 4, 5 y 14 sí comportan gasto: el desarrollo, la interoperabilidad y la operación del Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo. El costo se acota por tres decisiones de diseño: el Registro se construye sobre plataformas existentes y con los datos que las entidades ya producen; se apoya en el catastro multipropósito y en los sistemas de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin duplicar sus capas de información; y su entrada en operación se difiere a doce meses, lo que permite programarlo en la vigencia siguiente. La estimación puntual de los costos de desarrollo y de operación anual corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Departamento Nacional de Planeación, y se incorporará al informe de ponencia para primer debate. Fuente de financiación: presupuesto de inversión y de funcionamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sin requerir apropiaciones adicionales a las previstas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, lo que asegura la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que obre en el expediente y en el informe de ponencia. Conforme a la doctrina constitucional, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y no una barrera al ejercicio de la función legislativa ni un poder de veto en cabeza del Ministerio de Hacienda, sobre el que recae la carga principal del análisis por contar con los datos y la experticia.

VIII. Conflicto de interés

Conforme al artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se advierte que podría configurarse conflicto de interés en el trámite de esta iniciativa respecto del congresista que, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sea titular de derechos sobre predios beneficiados por decisiones de modificación del uso del suelo actualmente en trámite o adoptadas, o sea sujeto de investigación penal o disciplinaria por hechos relacionados con esas decisiones, o tenga participación en sociedades dedicadas a la promoción o construcción de proyectos inmobiliarios sobre suelo objeto de tales decisiones.

La descripción anterior no exime al congresista del deber de identificar causales adicionales.

IX. Referencias

Avis, E., Ferraz, C. y Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964. DOI 10.1086/699209.

Agualimpia, Y. del C. y Castro, C. E. (2016). Análisis de posibles conflictos entre usos agrícola, rural, urbano y ambiental de los suelos. *Ingeniería y Región*, 16. DOI 10.25054/22161325.1303.

Díez Ripollés, J. L. (2004). El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-03.

Díez Ripollés, J. L. y Gómez-Céspedes, A. (2008). La corrupción urbanística: estrategias de análisis. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 12, 41-69.

Jareño Leal, Á. (2023). La prevaricación urbanística: tres cuestiones acerca de su aplicación y una reflexión final. Tirant lo Blanch.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



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. DOI 10.15446/cep.v6n1.83984.

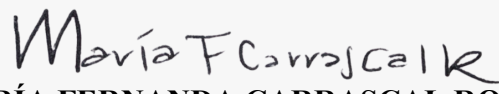
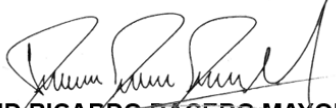
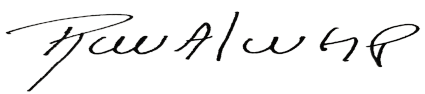
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2025). Lineamientos para el Ordenamiento Ambiental de la Sabana de Bogotá. Documento técnico de soporte.

Osorio Ardila, G. A., Rincón Moreno, L. M. y Muñoz Reyes, J. (2021). Implicaciones de la metropolización en el eje Cota-Chía-Cajicá. Territorios, (45), 63-86. DOI 10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9985.

Procuraduría General de la Nación (2018 y 2020). Informes de rendición de cuentas 2017 y 2019.

Smolka, M. O. (2013). Implementing value capture in Latin America: policies and tools for urban development. Lincoln Institute of Land Policy.

De los honorables Congresistas,

 YEISSON SUA CAJAMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 FRANCY NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Senador de la República de Colombia Pacto Histórico
 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia	RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico
 AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidenci	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

