

**PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTAN EN EL SECTOR URBANÍSTICO EN  
COLOMBIA Y MECANISMOS PARA PREVENIRLAS Y SANCIONARLAS**



**TRABAJO DE GRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PRESENTADO POR:  
Gloria Teresa Ortiz Gómez**

**DIRECTOR  
Dr. Carlos Guillermo Castro Cuenca**

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**  
Facultad de Jurisprudencia  
Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C. Colombia  
2020

*A mis padres, mis profesores, mis amigos y colegas.*

## RESUMEN

Las irregularidades en el ‘sector urbanístico’ en Colombia es un fenómeno que se viene acrecentando, visibilizando y generando traumatismos en la planeación y ejecución de los procesos urbanísticos del país. No obstante, el suficiente desarrollo normativo y jurisprudencial en materias de ordenamiento territorial, usos del suelo y el otorgamiento de licencias urbanísticas, existen problemáticas que dan cuenta de las dificultades para el cumplimiento eficaz y eficiente de los procesos tendientes a la regulación y el ordenamiento de las ciudades.

Prueba de ello, es el llamado fenómeno ‘volteo de tierras’, conducta que recae, entre otros, sobre los actores que intervienen en la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial y los interesados en los negocios atados a la urbanización, que con fines lucrativos alteran el espíritu de las normas a fin de materializar intereses particulares, en menoscabo del beneficio general.

Acompañando a lo anterior, el flagelo de la corrupción ha sido probado a través de decisiones judiciales, particularmente en el departamento de Cundinamarca, las cuales dejan ver el interés sistemático por apropiarse de recursos por cuenta de decisiones administrativas relacionadas con los procesos de infraestructura y urbanismo.

Urge un cambio en el paradigma de lo que se quiere para el buen uso del suelo en los territorios, la simplificación de las normas, la eficiente aplicación de las mismas, el control ético de los servidores públicos, y el cambio de conciencia a corto y largo plazo que comprometa a todos los intervinientes a actuar en defensa de las ciudades, también una ruta estratégica clara para el fortalecimiento de la administración pública en esta temática y de los derechos universales y constitucionales de quienes las habitan, y las generaciones por venir.

**Palabras Claves:** Sector urbanístico, irregularidades, corrupción, ordenamiento territorial, Administración pública, investigaciones periodísticas.

## ABSTRACT

Irregularities in the ‘urban sector’ in Colombia is a phenomenon that has been increasing, making visible and generating traumas in the planning and execution of urban planning processes in the country. However, the sufficient normative and jurisprudential development in matters of territorial ordering, land use, and the granting of urban licenses, some problems account for the difficulties for effective and efficient fulfillment of the processes aimed at regulation and the organization of cities.

Proof of this is the so-called ‘land turning’ phenomenon, a behavior that falls, among others, on the actors involved in the construction of the Land Use Plans and those interested in businesses tied to urbanization, which for-profit they alter the spirit of the rules in order to materialize particular interests, to the detriment of the public benefit.

Accompanying the above, the scourge of corruption has been proven through judicial decisions, particularly in the department of Cundinamarca, which reveals the systematic interest in appropriating resources on behalf of administrative decisions related to the process’s infrastructure and urban planning.

There is an urgent need for a change in the paradigm of what is wanted for the good use of land in the territories, the simplification of the rules, the efficient application of the same, the ethical control of public servants, and the change of consciousness short and long-term that commits all those involved to act in defense of the cities. Also, there is a need for a clear strategic route for strengthening the public administration on this issue and the universal and constitutional rights of those who inhabit them, and generations to come.

**Keywords:** Urban sector, irregularities, corruption, territorial ordering, public administration, journalistic investigations.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	3
ABSTRACT .....	4
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I: REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO EN COLOMBIA .....</b>	<b>20</b>
1. DE LA REGULACIÓN COLOMBIANA SOBRE LOS USOS DEL SUELO .....	24
2. DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	32
2.1. <i>Suelo</i> .....	36
2.2. <i>Tipos de Suelo</i> .....	36
2.2.2. Suelo urbano .....	37
2.2.3. Suelo rural .....	37
2.2.4. Suelo suburbano .....	37
2.2.5. Suelo de expansión urbana .....	37
2.2.6. Suelo de protección .....	37
2.3. <i>Etapas para la construcción de un POT</i> .....	38
2.4. <i>Metodología para la expedición de un POT</i> .....	40
2.5. <i>Planes de Ordenamiento Territorial irregulares</i> .....	41
2.5.1. <i>Por falta grave a los requisitos formales para la formulación del POT</i> .....	41
2.5.2. <i>No corresponde a las necesidades del territorio</i> .....	42
2.5.3. <i>Cuando se define el plan de ordenamiento territorial con fines de lucro ilícito</i> .....	42
2.6. <i>Nueva regulación</i> .....	43
2.6.1. <i>Principales elementos del Decreto 1232 de 2020</i> .....	43
3. DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS .....	51
3.1. <i>Clases de Licencias Urbanísticas:</i> .....	52
3.1.1. Licencia de Urbanización .....	52
3.1.2. Licencia de Parcelación .....	54
3.1.3. Licencia de Subdivisión y sus modalidades .....	54
3.1.4. Licencia de Intervención y ocupación del espacio público .....	56
3.1.5. Licencia de Construcción y sus modalidades .....	58
3.2. <i>Documentos necesarios para la obtención de una Licencia Urbanística</i> .....	60
3.3. <i>Procedimiento para la expedición de licencias urbanísticas</i> .....	63
3.3.1. Solicitud de la licencia y sus modificaciones .....	63
3.3.2. Categorización para el trámite de estudio y expedición de licencias de construcción .....	64
3.3.3. Citación a Vecinos .....	66
3.3.4. Intervención de terceros .....	66
3.3.5. Revisión del proyecto .....	66
3.3.6. Acta de observaciones y correcciones .....	67
3.3.7. Información de otras actividades .....	67
3.3.8. Expedición de la licencia, sus modificaciones y revalidaciones .....	67
3.4. <i>Régimen especial en materia de Licencias Urbanísticas</i> .....	68
3.5. <i>Licencias Urbanísticas irregulares</i> .....	69
3.5.1. <i>Se expide en contravía de las normas</i> .....	69
3.5.2. <i>El solicitante no está legitimado para el licenciamiento y no se han convocado a los terceros necesarios</i> .....	69
3.5.3. <i>Se expide una licencia urbanística en la modalidad no autorizada por la ley</i> .....	70
3.6. <i>De las licencias urbanísticas en relación con las licencias de construcción</i> .....	70

3.7. Reparaciones locativas .....	71
3.8. Futura reglamentación.....	72
4. REFERENTE A LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y OTROS CONCEPTOS PERTINENTES .....	73
4.1. Manejo del Suelo.....	73
4.2. Distribución del suelo .....	75
4.3. Conservación del suelo .....	76
4.4. Defensa política del suelo .....	76
4.5. Plusvalía .....	77
4.6. Catastro.....	79
4.6.1 Catastro Multipropósito.....	79
4.7. Principio de publicidad y transparencia, y el catastro multipropósito.....	80
4.8. Gestión irregular.....	81
4.9. Volteo de Tierras.....	81
4.9.1. Elementos constitutivos del ‘volteo de tierras’ .....	82
<b>CAPÍTULO II: LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SANCIÓN EN EL URBANISMO.....</b>	<b>84</b>
1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN EN LOS PROCESOS URBANÍSTICOS .....	84
1.1. De la participación ciudadana y los consejos territoriales de planeación .....	85
1.2. Concertación con las autoridades ambientales .....	88
1.3. Concertación con las áreas metropolitanas, los departamentos y las RAP.....	90
2. MEDIDAS PARA PREVENIR LAS IRREGULARIDADES EN EL USO DEL SUELO .....	91
2.1. Control urbano colombiano al tenor del Derecho administrativo.....	92
2.1.1. En las autoridades locales.....	93
2.1.2. En la ciudadanía .....	93
2.2. De los curadores urbanos .....	95
2.3. Mecanismos de control del Acto administrativo .....	101
2.3.1 Acción General de Cumplimiento .....	101
2.3.2. Acciones populares.....	102
2.3.3. Derecho de petición .....	102
2.3.4. Acción de tutela.....	102
2.3.5. Acción de nulidad.....	103
2.3.6. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho .....	104
3. DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	104
3.1. Del concepto de corrupción.....	108
3.2. De la corrupción en materia administrativa urbanística.....	114
3.3. Una mirada a la corrupción urbanística en Colombia .....	121
3.4. Causas, consecuencias y efectos de la corrupción urbanística en Colombia .....	125
3.5. El Derecho disciplinario y su alcance en la violación de normas urbanísticas.....	128
4. DE LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS .....	139
4.1. De los comportamientos contrarios a la integridad urbanística .....	139
4.2. De los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público .....	147
5. TIPOS PENALES RELACIONADOS CON INFRACCIONES URBANÍSTICAS EN COLOMBIA .....	150
Aspecto subjetivo.....	153
Aspecto adjetivo.....	153
Aspecto material.....	154
5.1. Delitos contra la Administración Pública, aplicables al urbanismo .....	159
5.1.1. Soborno .....	159
5.1.1.1. Cohecho.....	159

5.1.1.2. <i>Concusión</i> .....	163
5.1.1.3. <i>Corrupción Privada</i> .....	165
5.1.2. Apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado .....	167
5.1.2.1. <i>Peculado</i> .....	167
5.1.2.2 <i>Enriquecimiento ilícito</i> .....	170
5.1.3. Prevaricato .....	172
5.1.4. Tráfico de influencias del servidor público .....	178
5.1.5. Conflictos de interés .....	180
5.1.6. Uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas o sociales privadas .....	182
5.2. <i>Tipos de delitos urbanísticos</i> .....	183
5.2.1. Urbanización ilegal .....	184
5.2.2. Invasión de tierras o edificaciones .....	184
5.2.3. Delitos ambientales. ....	185
5.2.4. Otros delitos. ....	186

### **CAPÍTULO III: ESTUDIOS DE CASOS DE LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTAN EN EL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA.....187**

1. ESTADÍSTICAS DE CASOS ABORDADOS POR LAS ALTAS CORTES RELACIONADOS CON IRREGULARIDADES EN LOS POT .....	187
1.1. <i>Del Tribunal de Cundinamarca</i> .....	188
1.2. <i>De la Corte Constitucional</i> .....	190
1.3. <i>De la Corte Suprema de justicia</i> .....	192
1.4. <i>Del Consejo de Estado</i> .....	192
2. ESTUDIO DE CASOS .....	194
2.1. <i>Casos relacionados con el suelo</i> .....	197
2.1.1. Con irregularidad por falta de competencia .....	198
2.1.2. Con irregularidades por urbanizar zonas en riesgo y de reserva .....	204
2.2. <i>Casos relacionados con la participación ciudadana</i> .....	206
2.3. <i>Casos relacionados con espacio público</i> .....	210
2.4. <i>Casos relacionados con posible 'volteo de tierras'</i> .....	213
2.4.1. En el Municipio de Chía .....	215
2.4.2. En el Municipio de Cajicá .....	218
2.4.3. En el Municipio de Tocancipá .....	222
2.4.4. En el Municipio de Funza .....	224
2.4.5. En el Municipio de Madrid .....	227
2.4.6. En el Municipio de Mosquera .....	230
2.4.7. En el Municipio de Apulo .....	233
2.4.8. En el Municipio de Facatativá .....	236
2.4.9. En el Municipio de Tenjo .....	238
2.4.10. En el Municipio de Nemocón .....	240
2.4.11. En el Municipio El Rosal .....	241
2.4.12. En el Municipio de Nocaima .....	245

### **CAPÍTULO IV: PROPUESTAS PARA CONTRIBUIR A DISMINUIR LAS IRREGULARIDADES DEL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA .....248**

1. RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO FRENTE A LA RESPONSABILIDAD DEL SOLICITANTE DE LA LICENCIA URBANÍSTICA .....	248
1.1. <i>Del servidor público</i> .....	248
1.2. <i>Del solicitante de la licencia urbanística</i> .....	250
2. DESAFÍOS EN EL CONTROL Y VIGILANCIA PARA MITIGAR LA CORRUPCIÓN .....	254

3. DE LOS USOS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS TIC PARA DISMINUIR LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y COMBATIR LA IMPUNIDAD .....	262
4. PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERÉS EN EL SECTOR URBANÍSTICO .....	268
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>273</b>
1. DE LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTAN EN EL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA....	275
2. DE LOS MECANISMOS PARA PREVENIR Y SANCIONAR LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTAN EN EL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA .....	276
2.1. <i>Sobre las responsabilidades de los actores urbanísticos</i> .....	277
2.2. <i>Sobre los órganos de control y vigilancia</i> .....	277
2.3. <i>Sobre canales de información</i> .....	278
2.4. <i>Sobre transparencia y el Catastro multipropósito</i> .....	278
2.5. <i>Sobre participación ciudadana</i> .....	279
2.6. <i>Sobre conflicto de intereses</i> .....	280
3. CONFIRMACIÓN DE LA HIPÓTESIS .....	281
4. RECOMENDACIONES.....	282
5. DE LAS DIFICULTADES EN LA INVESTIGACIÓN: .....	284
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>286</b>
OTROS TIPOS DE FUENTES .....	286
DOCUMENTOS, ARTÍCULOS Y LIBROS .....	286
SITIOS WEB, ARTÍCULOS, NOTAS Y COMUNICADOS DE PRENSA .....	293
DECRETOS, LEYES, RESOLUCIONES, PROYECTOS DE LEY Y PONENCIAS. ....	298
SENTENCIAS, AUTOS Y CONCEPTOS .....	302
<b>TABLAS, GRÁFICAS Y ANEXOS.....</b>	<b>306</b>
TABLAS.....	306
GRÁFICAS .....	306
ANEXOS .....	308

## INTRODUCCIÓN

Este es un análisis jurídico con estudios de caso, donde se pretenden identificar las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia, pero especialmente en el departamento de Cundinamarca, cobrando gran importancia presentar posibles mecanismos que pueden ser eficaces para prevenir la gestión irregular de los administradores, procurando el bienestar general.

En ese sentido, inicialmente se hace una recopilación de la regulación del uso del suelo en Colombia, de manera simplificada, que incluye el alcance constitucional, el conjunto de normas expedidas en el país en materia de los usos del suelo, un estudio pormenorizado conceptual y jurídico de la herramienta administrativa “planes de ordenamiento territorial” donde se indica: cómo deben ser construidos y bajo qué tipo de metodología, y la importancia y afectación de estos en el crecimiento urbano del país. Adicionalmente, se hace una importante referencia conceptual y metodológica al proceso de concepción de licencias urbanísticas en el territorio nacional; para ello fue necesario realizar una delimitación de normas pertinentes exclusivamente dedicadas a los POT y las licencias urbanísticas, analizando las fuentes normativas y el régimen aplicable a la materia, con la finalidad de sentar las bases diferenciales que nos permitan identificar los caracteres que hacen especial cada territorio. También se hacen importantes referencias conceptuales donde se explica el fenómeno del volteo de tierras, la distribución, conservación, manejo y defensa del suelo.

Luego se profundiza en los mecanismos de sanción y control existentes frente a las irregularidades en el uso de suelo, los cuales se abordan desde varios ángulos del derecho, inicialmente se relaciona con: (i) una gestión irregular en la administración pública, particularmente en el fenómeno de la corrupción y la corrupción en materia administrativa; (ii) el derecho disciplinario y su alcance en la violación de las normas urbanísticas; (iii) en materia de derecho administrativo sancionatorio, se hace una importante referencia a las disposiciones contenidas en el código nacional de policía de los comportamientos que afectan la integridad urbanista

antes denominadas infracciones urbanísticas, y del cuidado e integridad del espacio público, indicando los comportamientos contrarios al cuidado de los mismos, con su respectiva medida correctiva o también llamadas sanciones; y por último, (iv) en materia penal, se enlistan y se definen los tipos penales que se adecuan a las conductas relacionadas con una gestión irregular en materia urbanística, junto con una clara definición de los delitos contra la administración pública aplicables al tema estudiado.

Acto seguido se estudia la jurisprudencia del Consejo de Estado y el Tribunal de Cundinamarca respecto de casos denunciados frente a los POT, las infracciones y corrupción urbanística y otras materias relacionadas con el uso del suelo. Se complementa con las diferentes irregularidades comunes en el control urbano, haciendo de manera descriptiva el estudio de casos de impacto nacional entre algunos ocurridos en municipios del departamento de Cundinamarca, para sistematizar las tipologías que caracterizan las conductas y que materializan la identificación de la problemática del sector urbanístico aplicado a todo el territorio nacional. Donde se ejemplifican e identifican los actores involucrados, y a la vez, las tipologías en cada uno de los casos objeto de análisis.

Dentro de estos estudios de caso, vale la pena enunciar los investigados por los órganos de control, donde se pueden identificar elementos de la tipificación de la conducta además de los derechos en tensión en el fenómeno denominado '*volteo de tierras*', y como, esto ha incrementado la percepción de corrupción por parte de la ciudadanía en todo lo relacionado con la urbanización.

Al respecto se hace un esfuerzo por explicar las posibles irregularidades que pueden presentarse en el control urbanístico, analizando posibles eventos de corrupción, error en aplicación de la ley, algunos fenómenos como la plusvalía, los usos del suelo, el espacio público, la participación ciudadana, entre otros fenómenos que pueden alterar la administración urbana, incluyendo las posturas de un grupo de estudiosos de la materia y que confirman las problemáticas del sector y la necesidad de solucionarlas.

Finalmente, se ahondará en posibles soluciones que contribuyan a disminuir los índices de corrupción, fortalezcan mecanismos judiciales, administrativos y disciplinarios para controlar y evitar la impunidad, frente a las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia.

Ahora bien, para **formular el problema**, es necesario arribar algunos conceptos que permitan comprender la situación jurídica que necesita ser resuelta, desde el entendido que:

El Derecho Administrativo representa para el Estado moderno la consolidación de la estructura social con una realidad jurídica y administrativa materializada en las relaciones Estado-Ciudadano, enmarcadas en la lógica del ‘contractualismo’.

Es a través de éste, que se concretan los fines del Estado, se consolidan los principios de legalidad e igualdad y se establecen las relaciones jurídicas y administrativas entre el Estado y la sociedad. En el curso de la historia, el Derecho Administrativo, que para algunos tratadistas nació en la Francia revolucionaria y para otros viene imponiéndose desde el absolutismo, ha evolucionado ajustándose a los cambios de los tiempos modernos en relación con modelos económicos internacionales y las necesidades internas, en búsqueda de la eficiencia y el crecimiento en todos los renglones para el progreso y desarrollo de la sociedad.

Ahora bien, en el marco del Estado Social de Derecho, principio medular de la organización política de Colombia, se pasa de un Estado prestador y garante y se llega al nuevo concepto de servicio público en el que se demanda la satisfacción de los intereses generales, surge la iniciativa privada y se desdibujan las entidades prestadoras de servicios del Estado en razón, entre otros factores, de la ineficiencia del sector público, presión del mercado y la influencia normativa. “(...) *El Derecho administrativo, entendido como el régimen jurídico aplicable a la estructura y organización de la Administración pública y a las relaciones entre Estado y los ciudadanos se ha venido adaptando a ese cambio del modelo de Estado regulador, deter-*

*minado, por una parte, por la reducción del aparato público y la desregulación de sus actividades y por otra, por la búsqueda de mecanismos que le den mayor gobernabilidad y legitimidad a la administración.”<sup>1</sup>*

Inmerso en el Derecho administrativo encontramos el derecho urbano, área del derecho de la cual nos ocuparemos en esta investigación y que se delimita para este estudio, al uso del suelo, el control urbano, las infracciones urbanísticas y el fenómeno de la corrupción atado a los anteriores elementos. Dada la importancia que reviste el crecimiento y desarrollo de las ciudades y sus pobladores, y que además recientemente ha recobrado relevancia en el contexto nacional, desafortunadamente a raíz de un sinnúmero de denuncias, apertura de investigaciones, servidores públicos condenados, escándalos políticos y personas fallecidas, el derecho urbano es un tema de actualidad, que han dejado claro que lo que está sucediendo requiere de la intervención inmediata por parte de las autoridades y los diferentes actores relacionados y responsables del control de estas materias.

Como lo señala Fernando Galvis:

*El derecho urbanístico, como consecuencia del proceso de Urbanización y urbanismo que se asentó en el mundo en épocas recientes, se ve en la necesidad de desprenderse del Derecho administrativo que inicialmente los regulaba, y se convierte en una rama especializada del Derecho administrativo, que establece la normativa aplicable a fenómenos muy importantes, como lo son: la urbanización, el urbanismo y las consecuencias que se derivan de ello, como la necesaria planeación que dirige, administra y controla estos fenómenos.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. El Derecho administrativo en los albores del siglo XXI. Bogotá: Universidad del Rosario, 2007. pág. 40

<sup>2</sup> GALVIS GAITÁN, Fernando. Manual de Derecho Administrativo. Bogotá: Temis, 2014, pág. 67

Es conveniente señalar que del sector urbanístico hace parte de un importante renglón de la economía colombiana como es la construcción, que no obstante las oscilaciones naturales del mercado, es relevante, entre otras razones, por aportar en la generación de empleo.

*La importancia del sector constructor en la generación de empleo en el país en febrero se evidenció con una cifra de 90.043 puestos nuevos de trabajo y una variación de 6,6 %, en el trimestre móvil entre diciembre pasado y febrero de este año, comparado con el mismo periodo del año anterior, según el reporte mensual de Mercado Laboral que publicó a finales de la semana pasada el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (...) Sin la generación de mano de obra directa por parte de la construcción, la tasa de desempleo a nivel nacional habría sido de 11,8 %”, señaló Sandra Forero, presidenta de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL).<sup>3</sup>*

A su vez, el sector urbano en Colombia se encuentra inmerso en el sector de la infraestructura definido como el conjunto de obras que se consideran necesarias y contribuyen al desarrollo de una nación y a mejorar los servicios y el bienestar de los ciudadanos. Fedesarrollo señala que según el ‘Purchasing Managers Index’ PMI (Índice de gestores de compra) por cada peso de valor agregado en obras civiles, se impulsa 1,4 pesos de producción de la economía por la utilización de la infraestructura como insumo, siendo las principales fortalezas la generación de empleo, el crecimiento económico, la modernización de la infraestructura, modernización de ciudades y aumento de la inversión en todas las áreas de la infraestructura. Sin embargo, Colombia registra un desarrollo en infraestructura inferior al resto de Latinoamérica y demás países desarrollados.<sup>4</sup>

Por su parte, en relación con la sintomatología a nivel de territorio, el DANE señala que:

---

<sup>3</sup> SUÁREZ, Viviana. Aumentó el empleo en el sector de la construcción. En: ElColombiano.com [Artículo en línea]. Envigado: Día 1 de abril de 2019. [Consultado el 13 de octubre de 2019].

<sup>4</sup> CLAVIJO Héctor; ALZATE Marco y MANTILLA, Libia. Análisis del sector de infraestructura en Colombia. Voluntariado Gestión del Conocimiento Virtual de Infraestructura Bogotá: PMI Bogotá Chapter, 2015.

*Es de resaltar que en Colombia el Control Urbano es un mecanismo con limitado alcance, especialmente en las ciudades intermedias y pequeños municipios. Asimismo, el crecimiento de las ciudades ha seguido un patrón desequilibrado con una visión de pequeña escala, lo cual ha generado fenómenos urbanos espaciales tales como el predominio de asentamientos precarios en la periferia, la expansión no planificada, la escasez de suelo urbanizable, entre otras.<sup>5</sup>*

Como lo muestra el censo reciente de Colombia, cada vez por diferentes razones, la población se concentra en las zonas urbanas, y por lo mismo, como lo señala Fernando Galvis:

*(...) el derecho a la ciudad es interdependiente de todos los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de Derechos Humanos.<sup>6</sup>*

Sumado a lo anterior, como lo expresa Mariangela Oliver:

*Paralelo al crecimiento inmobiliario y el desarrollo urbanístico de las ciudades, ha ido apareciendo una cantidad importante de edificaciones que no reúnen las condiciones apropiadas de solidez estructural y normativa, que se erigen y ubican en zonas vulnerables o que están muy alejadas de las centralidades económicas, de salud, educativas, recreativas e institucionales (...) y que parece ser la regla que refleja los problemas de Control Urbano que allí se están presentando.<sup>7</sup>*

Con estas bases conceptuales, es claro entonces mencionar que el derecho urbanístico es un apéndice del derecho administrativo, un régimen jurídico que se preocupa por las relaciones

---

<sup>5</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo PND 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Bogotá: DNP, 2007. pág. 201

<sup>6</sup> GALVIS GAITÁN. Manual de Derecho Urbanístico. Op. cit. pág. 11

<sup>7</sup> OLIVER ROMERO, Mariangela. Diagnóstico de la formulación de políticas e instrumentos para el control urbano a la actividad de la construcción en las ciudades colombianas. Título de Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. 2016. pág. 25

entre Estado y los ciudadanos, pensado más como un Estado benefactor que solo regulador, donde lo realmente importante es el bienestar de los asociados, por eso, la investigación – análisis jurídico y los estudios de caso aquí planeados, hacen una importante referencia a un sector base de a la economía colombiana como es la construcción, que no obstante las oscilaciones naturales del mercado, hace un gran aporte en la generación de empleo; así como tiene gran relevancia en sector de la infraestructura, donde se materializan obras que se consideran necesarias y contribuyen al desarrollo de una nación y a mejorar los servicios y el bienestar de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, cualquier gestión irregular en el manejo, distribución, conservación y defensa política del uso del suelo, es considerada una grave afectación al desarrollo social, político, económico y cultural de las regiones del territorio nacional, que no solo lleva consigo el rezago del país, sino al aumento de la desigualdad y brechas sociales, al aumento de la corrupción y la distribución inequitativa de los bienes.

Es así, como esta investigación se encuentra **justificada** teniendo en cuenta la gestión irregular de los administradores en la concepción de licencias de construcción, en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, en el mal uso que hacen los administrados respecto al suelo, en el volteo de tierras, en las múltiples infracciones urbanísticas, entre otros temas inherentes al derecho urbano, que tradicionalmente se han visibilizado e inclusive normalizado en diferentes ciudades del país, y que en ocasiones solo llegan al conocimiento público a través de los medios de comunicación que basan sus noticias en denuncias ciudadanas o en decisiones judiciales, quedando en la oscuridad el mayor número de infracciones urbanísticas acaecidas en nuestro territorio.

En algunas providencias se dejan al descubierto intereses particulares, en otros casos inconsistencias en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, y el incumplimiento de los mismos, además del otorgamiento de licencias urbanísticas sin el lleno de los requisitos de ley, o incluso la violación de las licencias legalmente otorgadas. Sumado a lo anterior, se ha puesto sobre la mesa una problemática que refleja las dificultades que se tienen al momento de controlar el sector de la construcción, y por ende el óptimo desarrollo y crecimiento de las

ciudades y el bienestar de quienes las habitan, pese a la nutrida normatividad en materia urbanística existente en la legislación colombiana. Es así como las leyes en materia de derecho urbano no se han aplicado con eficiencia para frenar la situación que afecta, como ya se dijo, a uno de los principales renglones de la economía nacional.

Dada la complejidad de la situación, no se puede desconocer que entes públicos de administración local, regional y nacional, como el Ministerio de vivienda y otras entidades gubernativas, y el legislativo, han intervenido para frenar la situación que, a su vez, reviste la injerencia de la administración de justicia y el ministerio público, como quiera que se evidencian diferentes tipos penales y disciplinarios para limitar la conductas de servidores públicos, de las personas naturales y jurídicas, que causen detrimento del bienestar de las poblaciones urbanas y de la eficiencia en la aplicación de las normas.

De acuerdo con la anterior formulación, se presenta la siguiente *pregunta de investigación*:

*¿Cuáles son las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia y qué mecanismos pueden ser eficaces para prevenirlas y sancionarlas?*

En este caso, podremos plantear dos **hipótesis**, así:

1. Las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia están íntimamente ligados con el fenómeno de la corrupción y en pocos casos con la impericia del administrador de lo público, incluyendo la omisión al deber de realizar consultas previas; o en extrema medida la comisión de delitos relacionados con el soborno, apropiación de bienes, el prevaricato, el tráfico de influencias, conflicto de intereses y el uso de la información privilegiada para la toma de decisiones. Todos los anteriores ampliamente desarrollados por la doctrina, la jurisprudencia y la ley, tipificados y con tasación de la pena debida; pero es indispensable incluir dentro de las presentes irregularidades el fenómeno del volteo de tierras, que afecta de manera directa e indirecta los derechos de los administrados y el patrimonio público.

2. Los mecanismos eficaces para prevenir las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia, y especialmente en el departamento de Cundinamarca, se relacionan no solo con la correcta, efectiva y oportuna aplicación de la legislación existente, sino atacar la corrupción a través de los órganos de control, replanteando algunos sustentos normativos e implementando la participación ciudadana en el cuidado del suelo como alternativa transversal y diferencial.

El **Objetivo General** de este análisis jurídico investigativo, es identificar las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia, pero especialmente en el departamento de Cundinamarca, cobrando gran importancia proponer posibles mecanismos que pueden ser eficaces para prevenir la gestión irregular de los administradores, procurando el bienestar general, y dado el caso, presentar posibles sanciones aplicables a cada conducta.

Mientras que los **Objetivos Específicos** se relacionan con (i) Analizar el ordenamiento jurídico colombiano para identificar las últimas normas y mecanismos de control destinados a ordenar el sistema y prevenir la violación de la reglamentación, (ii) Identificar las medidas existentes para prevenir y sancionar las irregularidades en el uso del suelo, (iii) analizar cada uno de los casos objeto de esta investigación, apoyándonos en la clasificación de las tipologías aplicadas a las conductas de los actores intervinientes en los casos problema, y (iv) presentar una relación de propuestas para materializar la eficiencia en el respeto de las normas y la eficacia en la aplicación de los castigos para los responsables de los hechos penal y disciplinariamente sancionables.

El **Diseño Metodológico** utilizado para la presente investigación es el método cualitativo, que tiene como objetivo principal: la descripción de las cualidades de un fenómeno, es decir, va más allá de la enumeración de características o factores asociados al mismo. No se trata de probar o de medir en qué grado una cierta cualidad se encuentra en un cierto acontecimiento dado, sino de descubrir tantas cualidades como sea posible; por ello se refiere a la comprensión profunda del objeto de estudio en lugar de exactitud. Esta estrategia, usada principalmente en las ciencias sociales, se fundamenta en cortes metodológicos cimentados en principios teóricos tales como la fenomenología, la hermenéutica, la interacción social utilizando instrumentos

para recolección de datos e información diferentes de los meramente cuantitativos, de esta forma logra examinar las relaciones sociales e interpretar la realidad en la misma forma como la viven los sujetos estudiados.<sup>8</sup>

Por lo anterior, en la investigación se realizó una recopilación normativa, doctrinal y jurisprudencial, que es analizada con profundidad para luego realizar un estudio de casos obtenidos, no solo de la jurisprudencia, sino también a través de las TIC, contenida en noticias y crónicas publicadas en diferentes medios de comunicación hablados y escritos (periódicos, revistas videos y libros), además de evaluar denuncias públicas, entre otros obtenidos.

Es un análisis interpretativo en una investigación que resulta fundamental para la elaboración de propuestas que permitan reforzar a través de la descripción de los hechos materia de estudio de manera cualificada, la identificación de las conductas y modalidades que generan la problemática. Como se comprenderá a través de esta tesis, no se trata de un fenómeno absolutamente jurídico, sino que alberga disímiles componentes de tipo económico, social, cultural y político.

Las fases a seguir para el desarrollo de la investigación son:

1. Consulta de la norma, doctrina y jurisprudencia.
2. Confrontación de la Información
3. Análisis de la información.
4. Elaboración de informe parcial.
5. Elaboración de informe final.

---

<sup>8</sup> CLAVIJO CÁCERES, Darwin; GUERRA MORENO, Débora y YAÑEZ MEZA, Diego. Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014. pág. 29

En desarrollo de la investigación, para la recaudación de la información, se cursaron derechos de petición y tutelas dirigidos a las administraciones locales y a los órganos de administración regionales y nacionales, dado la dificultad para tener acceso a la información, la cual reviste las limitaciones lógicas de los procesos judiciales, principio de reserva legal.

El ideal propuesto, es que este documento se sume a las investigaciones ya realizadas por expertos juristas y en general investigadores que se ocupan de entender los diferentes fenómenos que impiden el desarrollo y crecimiento de las naciones, por cuenta de vicios en las conductas humanas y en algunos casos por el deterioro en el tiempo de las normas existentes.

## CAPÍTULO I: REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO EN COLOMBIA

El urbanismo y los procesos jurídicos, políticos y sociales inherentes a éste, se han convertido en los últimos años en un asunto de creciente relevancia en la medida que en el mundo se ha entendido la importancia de planificar las ciudades y la necesidad de condicionar y regular los usos del suelo. Claro es que se requieren de varias herramientas de planificación para lograr una verdadera administración del territorio en las cuales “(...) *la valoración crítica del pasado es un punto de partida esencial; y también en parte a que existe un amplio y creciente interés por los asuntos de la historia local, que necesariamente deben enmarcarse en un trasfondo general*”.<sup>9</sup>

Ahora bien, para empezar, es necesario mencionar que la historia de la urbanización se remonta a la cultura paleolítica hace aproximadamente quince mil años. Todo empezó debido al desarrollo gradual de la agricultura, que permitió entre otras cosas garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades nacientes de personas. En este sentido, fue el perfeccionamiento de la vida doméstica, el almacenamiento a gran escala de comida, la mano de obra fue la que hizo posible el desarrollo de la vida urbana. “(...) *Sin la previsión y la disciplina moral consciente, que la cultura neolítica introdujo en todas las esferas, no habría aparecido la cooperación social más compleja que se desarrolló con la ciudad. Este avance surgió en la aldea, conformada como una asociación permanente de familias y vecinos, con sus animales domesticados y silos, en un suelo ancestral.*”<sup>10</sup>

Sobre la planificación urbana, en palabras del autor Lucas Correa:

*(...) El urbanismo empieza a enfocarse en uno de los factores más importantes: la construcción de una comunidad democrática en la ciudad desde la participación. Se*

---

<sup>9</sup> MORRIS, Anthony Edwin James. Historia de la forma urbana: Desde sus orígenes hasta la revolución industrial. Barcelona: Gustavo Gili 1984. pág. 9

<sup>10</sup> ZAMBRANO, Fabio. La ciudad en la historia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000. pág. 123

*presenta como una disciplina y herramienta atenta y relacionada con los problemas sociales; de tipo horizontal, orientada a emplear modificaciones periódicas. Basada más en un compromiso de las fuerzas en juego para renovarse continuamente, que no busca un cambio completo y definitivo, consciente que su objeto corresponde a un proceso social de largo aliento, que no ocurre de forma homogénea y metódica, sino incompleta, discontinua, a veces imposible y frustrante.*<sup>11</sup>

Teniendo en cuenta estos antecedentes de la ciudad y la planificación urbana, ahora se entrará a analizar la situación de la administración territorial de Colombia, analizando el ordenamiento jurídico existente, sus características, sus actores, y las estrategias legales para el control urbano y rural.

De conformidad con el Instituto Colombiano Agustín Codazzi —IGAC, el territorio de Colombia tiene una extensión total de 1.141.748 km<sup>2</sup>, siendo en este sentido el vigésimo sexto país con mayor extensión en el mundo, y el cuarto en América.

Por su parte el Departamento Nacional de Planeación explica que:

*Cerca del 75% de la población colombiana vive en centros urbanos, y se estima que esta proporción aumentará al 85% en el año 2050. Durante las próximas cuatro décadas cerca de 20 millones de personas llegarán a las ciudades, con las correspondientes demandas de vivienda, transporte, servicios públicos y sociales, entre otros. El número de ciudades mayores de 1 millón de habitantes aumentará de 4 en 2010 a 7 en 2050, y las mayores de 100 mil, de 41 a 69, lo cual implica mayores retos en materia de conectividad y coordinación.*<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> CORREA, Lucas. Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia. En: La Ciudad y el Derecho. Bogotá: Uniandes Temis, 2012. pág.61

<sup>12</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Misión Sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2014.

Adicionalmente a lo anterior el informe señala que:

*En los últimos años las ciudades colombianas se han convertido en el motor de nuestra economía. Cerca del 85% del PIB nacional lo generan actividades en los centros urbanos, por lo que se encuentra una fuerte relación positiva entre el nivel de urbanización y el ingreso per cápita de las regiones colombianas.*

*De acuerdo con el último censo presentado por el Departamento Nacional de Estadística —DANE— Colombia cuenta con una población total de 48.258.494 de personas. Adicionalmente es necesario mencionar que de conformidad con este último censo la demografía nacional está dividida: 77,1% son cabeceras municipales, 7,1% centros poblados y el 15,8% rural disperso.<sup>13</sup>*

Según el censo del DANE, es posible afirmar entonces que, del total de la población colombiana, aproximadamente 37.159.040 vive en las cabeceras municipales, 3.378.094 viven en centros poblados, y 7.721.359 viven en zonas rurales dispersas en todo el territorio nacional. Estos datos permiten concluir que Colombia es un país eminentemente urbano, hecho que resalta la importancia de la ordenación del suelo y la construcción de ciudades que provean espacios dignos para el desarrollo de la mayoría de los habitantes del territorio.

Este manifiesta grandes desproporciones frente a la ocupación debido a las dinámicas sociales, políticas, regionales, ambientales e históricas que generan contrastes, como, por ejemplo, la región occidental, densamente poblada, y la región oriental, escasamente poblada. Es así que en los llanos orientales de la Orinoquía y la Amazonía de Colombia que es el 42% del espacio nacional habitan aproximadamente el 2% de la población del país.<sup>14</sup>

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el art. 7, amplía la concepción de Nación e introduce la multiculturalidad en el ordenamiento jurídico colombiano, y es así como por medio del art. 63 reconoce el derecho de propiedad colectiva de los resguardos, así como las

---

<sup>13</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Misión Sistema de ciudades. Op cit.

<sup>14</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Población y desarrollo: Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. Santiago de Chile: Naciones unidas, 2003. pág. 12

tierras comunales de grupos étnicos, teniendo esta la calidad de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. Adicional, a lo anterior, se establece que los territorios indígenas son entidades territoriales con autonomía para gobernarse y gestionar su desarrollo. Estas concepciones amplían las figuras territoriales del ordenamiento político administrativo, junto con los parques naturales nacionales, las áreas de reserva forestal, y demás figuras de protección ambiental que hacen el marco completo de lo que es la distribución del territorio.

Teniendo mucho más claro el panorama territorial y poblacional colombiano, es posible adentrarnos a la materia objeto de investigación referente a cómo el país en el ejercicio de sus facultades administrativas y jurisdiccionales administra el suelo, le da calidades y propiedades para su uso, crea figuras y procedimientos jurídicos que otorgan a los particulares la posibilidad de hacer acciones y proyectos en la propiedad privada. En este sentido, a continuación, se empezará a hablar más profundamente de la legislación colombiana acerca de los usos del suelo, entendiendo antes cuáles son las dificultades que soporta actualmente este componente desde el orden constitucional, administrativo y operativo, como lo explica el exministro de vivienda, ambiente y desarrollo territorial, Luis Felipe Henao, en el libro ‘Manual de Derecho Urbano’:

*Los nuevos problemas urbanos exceden a los instrumentos tradicionales de control utilizados (...) La regulación de los usos de la propiedad privada y las normas de higiene y de edificaciones son claramente insuficientes para dar respuesta al desequilibrio y descontrol de la ciudad industrial y sus necesidades de producción, consumo, funcionalidad y hábitat. El urbanismo se presenta como la disciplina capaz de dar respuestas nuevas a la demanda de la sociedad urbana y por esa vía, disminuir o atenuar los conflictos sociales, interpretando en términos de ciudad y territorio las innovaciones tecnológicas.*<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> HENAO, Luis Felipe. Manual de Derecho Urbano. Prólogo. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. pág. 14

## 1. DE LA REGULACIÓN COLOMBIANA SOBRE LOS USOS DEL SUELO

Es necesario referirnos al aprovechamiento del suelo y a los usos que se puedan dar de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano en la Ley 388 de 1997.<sup>16</sup> En primer lugar, el suelo es un componente fundamental del ambiente, natural y finito, constituido por minerales, aire, agua, materia orgánica, macro, meso y micro-organismos, que desempeñan procesos permanentes de tipos biótico y abiótico, cumpliendo funciones vitales para la sociedad y el planeta.<sup>17</sup>

Es decir, el suelo lo compone el territorio en su integralidad, y el Estado es quien en ejercicio de su función pública —Ley 388 de 1997, art. 3— se encarga de delimitar y destinar el suelo a urbano o rural, para cierto tipo de actividades de acuerdo con un ejercicio de planeación, análisis y proyección del crecimiento no solo poblacional, sino también económico, agrícola e industrial, así como un sin número de actividades más que prevé la ley, y que se analizarán más adelante.

*En este sentido, el Estado en sus funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional se ha encargado de la regulación de los usos del suelo en Colombia, teniendo en cuenta principios de la planeación, que obedecen a la “(...) dinámica social, económica y política de toda la nación, apoyada en cimientos conformados en el largo plazo, como la cultura nacional, la estabilidad social, la solidez económica y la madurez política.”<sup>18</sup>*

Esta necesidad de planeación y ordenamiento del territorio toma forma en Colombia por medio de la Constitución Política de 1991, es claro que “(...) estas facultades constitucionales de intervención del territorio y usos del suelo y de planeación están expresadas por los ar-

---

<sup>16</sup> Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

<sup>17</sup> MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Política para la gestión sostenible del suelo. [Libro en línea] Bogotá: Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, 2016.

<sup>18</sup> VALLEJO MEJIA, Cesar. La planeación en Colombia: Una reflexión general. En: Gerencia pública en Colombia - El fortalecimiento institucional. Bogotá, 1994. pág. 112.

*títulos 82, 313, 334 y constituyen un deber que han de ejercer las administraciones municipales*".<sup>19</sup> que desarrolla en la Ley 388 de 1997 el marco de autonomía a las entidades territoriales en lo referente a la planificación, organización y usos del suelo.

Con la ley de ordenamiento territorial cada municipio planifica su desarrollo de acuerdo a los instrumentos, políticas, estrategias, actuaciones y demás disposiciones adoptadas con los instrumentos básicos para orientar, administrar al desarrollo físico del territorio y la organización del suelo, mediante los planes de ordenamiento territorial, los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial.

Y les permite planear de conformidad con las particularidades propias de cada municipio, generando un enfoque territorial diferencial acorde con las realidades propias de cada territorio, regulando el derecho a la propiedad privada mediante las actuaciones urbanísticas de planeación, urbanización y edificación de inmuebles.

Es la Ley 388 de 1997 la que faculta a los municipios y sus gobiernos de turno a generar políticas de planificación territorial de conformidad con unos lineamientos jurídicos acorde con la nación que comportan escenarios diferenciados en el ejercicio de la autonomía y la descentralización administrativa de las entidades territoriales mediante el desarrollo de acciones de planificación políticas y administrativas concertadas con la ciudadanía, y complementarias de la planificación económica y social que se realiza mediante los planes de desarrollo con dimensión territorial.

Es necesario mencionar que estas políticas de ordenamiento del territorio no solo tiene como finalidad la delimitación funcional de los espacios físicos, sino que también involucra elementos sociales de vital preponderancia para los ciudadanos como los son el ambiente, el paisaje, la administración de los recursos naturales, la protección, cuidado y manejo de los elementos históricos y tradicionales que permiten la pervivencia de la cultura y los valores

---

<sup>19</sup> MONTAÑA, Magda. Las obligaciones urbanísticas como recursos de los municipios para financiar el desarrollo urbano. En: La ciudad y el derecho. Bogotá: Uniandes Temis, 2012. pág. 240

locales, regionales y nacionales que se requieran exaltar. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-750 de 2000 manifestó que:

*(...) la función del ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada el uso y desarrollo de determinado espacio físico territorial con arreglo a criterios y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, se trata ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más fundamentales de la vida comunitaria, como es su dimensión y proyección espacial.*<sup>20</sup>

Teniendo en cuenta el artículo 313 constitucional, se crea un marco regulatorio para la reglamentación de los usos del suelo en cada municipio. En Colombia el ordenamiento territorial desarrolla la planeación de los suelos urbanos y rurales, por tanto, en el siguiente marco regulatorio se señalan las diferentes disposiciones jurídicas del orden nacional que reglamentan los usos y aprovechamiento del suelo:

#### **MARCO REGULATORIO — PRINCIPALES NORMAS**

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b>	
Artículo 79	“La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.
Artículo 80	“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.
Artículo 82	“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.
Artículo 288	“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.
Artículo 313	“Corresponde a los concejos: (...)Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”.
Artículo 334	“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato

<sup>20</sup> Sentencia de la Corte Constitucional n.º C-750 de 2000, M.P.: Alberto Rojas Ríos.

	de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.
Artículo 339	“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.
<b>LEYES</b>	
Ley 9 de 1989	“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”
Ley 152 de 1994	“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”
Ley 388 de 1997	“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.” Que se encarga de regular los Planes de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos de la regulación del uso del suelo.
Ley 400 de 1997	“Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes”. Acompañado de este se encuentra el decreto reglamentario NSR 10, “Reglamento Colombiano de Construcción sismo resistente.”
Ley 810 de 2003	“Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”
<b>LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
Ley 1454 de 2011	“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”
<b>DECRETOS</b>	
Decreto 1600 de 2005	“Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos”
Decreto 1077 de 2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”
Decreto 1232 de 2020	“Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”.

Tabla 1. Marco regulatorio—principales normas. Elaboración propia.

Teniendo claro el compendio normativo alrededor del uso del suelo, el reto es enorme por parte de los funcionarios públicos de las diferentes administraciones municipales y departamentales, así como los operadores de justicia, la necesidad de armonizar todos los proyectos con un plan municipal y nacional que tenga una perspectiva de país, con el fin de distribuir adecuadamente los recursos y de velar por el bien común.

Durante la segunda mitad del siglo XX, con la Constitución Política de 1886, el Estado Colombiano tuvo unas normas encaminadas a la delimitación funcional del territorio nacional, así como de los recursos naturales, por ejemplo, se expidió el Decreto-Ley 2811 de 1974<sup>21</sup>, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este Código dispuso reglas generales para la preservación del ambiente como patrimonio común: el ruido; los residuos, basuras, desechos y desperdicios; las emergencias ambientales, la contaminación en todo el territorio nacional, entre otros, con el fin de garantizar el bienestar y la salud humana.

Posteriormente, se expidió la Ley 61 de 1978<sup>22</sup>, '*Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*': un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa de los beneficios y obligaciones de la comunidad, puedan alcanzar el progreso máximo de la persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana o sea en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico. Esta norma establecía que todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes debía formular un Plan Integral de Desarrollo.

Sumado a lo anterior, el presidente de la república expide el Decreto reglamentario 1306 de 1980<sup>23</sup>, sobre planes integrales de desarrollo, definidos como un conjunto de normas que

---

<sup>21</sup> Decreto-Ley 2811 de 1974 "*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*".

<sup>22</sup> Ley 61 de 1978 "*Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*"

<sup>23</sup> Decreto 1306 de 1980 "*Por el cual se reglamenta el artículo 3° de la Ley 61 de 1978 sobre planes integrales de desarrollo, y el artículo 9° de la ley 30 de 1969*".

permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

La Ley 9 de 1989<sup>24</sup>, conocida como la ‘*Ley de reforma urbana*’, es el primer desarrollo normativo que concreta este esfuerzo jurídico por regular los usos del suelo de forma específica. También se dictan, medidas sanitarias, indicando reglas y prioridades para el consumo de agua, para la disposición final de residuos líquidos, de gran importancia para las ciudades y municipios como centros de consumo hídrico, estableciendo la obligación de contar con sistemas de alcantarillado, incluso para viviendas por fuera del perímetro urbano.

El anterior marco normativo tiene un cambio drástico, mediante la expedición de la Constitución Política de 1991 que reiteró, en el art. 58 la función social de la propiedad, agregando la ecología, y acogió la planeación como requisito básico para el desarrollo económico, político social y territorial, según lo establece el art. 339 de la Carta Política<sup>25</sup>. A su turno la Ley 152 de 1994<sup>26</sup> estableció dos mecanismos básicos de planificación para las ciudades: El Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial. Posteriormente, el Gobierno Nacional expide el Decreto-Ley 2150 de 1995<sup>27</sup>, en el cual nació la figura del Curador Urbano, definido como un particular con funciones públicas, encargado de la expedición de las licencias urbanísticas en los municipios, en el artículo 51 se refiere a la Designación de los curadores urbanos. Este decreto incorporó por primera vez al derecho urbano la figura del curador

---

<sup>24</sup> Ley 9 de 1989 “*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>25</sup> Artículo 339 de la Constitución Política “*Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo*”.

<sup>26</sup> Ley 152 de 1994 “*por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”.

<sup>27</sup> Decreto-Ley 2150 de 1995 “*Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”.

urbano, que es un particular encargado de dar fe acerca del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en los distritos o municipios y de expedir las licencias de urbanismo o de construcción a solicitud de parte. Mediante la Ley 388 de 1997 modificatoria de la Ley 9 de 1989, se le otorgó a esta figura una cobertura más amplia, al establecer la posibilidad de que en los municipios con una población menor a 100.000 mil habitantes puedan designarse curadores urbanos encargados de las funciones de licenciamiento. La finalidad de crear la figura del curador urbano fue la de encargar a un particular calificado la responsabilidad de realizar una función pública atribuida hasta ese entonces, a las oficinas de planeación municipal y distrital.

El Decreto único reglamentario 1077 de 2015 compila la normatividad de los Curadores Urbanos, establece que estos ejercen una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de especificaciones vigentes a través del otorgamiento de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y de construcción.

En el año 1997 se expidió la Ley 388, conocida como la '*Ley de Desarrollo Territorial*', para diferenciarla de la Ley 1454 de 2011, la '*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*'<sup>28</sup>, que establece un mandato para que todos los municipios del país formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. Dicha ley define el Ordenamiento Territorial como: "*Un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, (...) en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con*

---

<sup>28</sup> Ley 1454 de 2011 "*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*".

*las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.*”<sup>29</sup>

Adicionalmente, define el Plan de Ordenamiento Territorial como “(...) *El conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.*”<sup>30</sup> Por otro lado, la Ley 388 en el artículo incorporó determinantes ambientales en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios como lo son los Consejos territoriales de planeación, y el artículo 24 por su parte, introdujo instancias de concertación, participación y consulta democrática, la ley también se articuló con los planes de desarrollo establecidos en la Ley 152 de 1994.

Este nuevo escenario normativo trae nuevos desafíos y aristas a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas —curadores— y a la comunidad en general como quiera que las instancias de concertación y consulta de la Ley 388 de 1997 no surte el objetivo para lo cual fue creada. Es decir, la participación de la comunidad en la elaboración de los POT no es eficiente y no alcanza a cumplir con el espíritu de la norma.

Es la Ley 388 de 1997, el referente jurídico vigente en Colombia en lo que concierne a la regulación administrativa del territorio, y es el punto de partida para entender la problemática a la cual se pretende dar solución.

---

<sup>29</sup> Artículo 5 de la Ley 388 de 1997 “*El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales*”.

<sup>30</sup> Artículo 9° de la Ley 388 de 1997.

## 2. DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Siguiendo la anterior línea argumentativa, se expide la Ley 388 de 1997 que tuvo por objetivo armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la ‘Ley Orgánica del Plan de Desarrollo’<sup>31</sup>, la ‘Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas’<sup>32</sup> y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental, que se constituyen en la carta de navegación obligada para la inversión, planificación, urbanización y construcción del sector público y privado.

Entre los objetivos principales de la Ley 388 se encuentran: a) Garantizar que el uso del suelo sea sostenible y se ajuste a la función social de la propiedad, b) Garantizar la participación ciudadana en el ordenamiento, c) Facilitar la intervención pública, y d) Fortalecer la aplicación de los instrumentos de financiación, planificación y gestión del suelo.

Además, esta ley busca el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, velar por la creación y la defensa del espacio público, y por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

La misma ley establece la condición *sine qua non* de que todos los municipios de Colombia deben adoptar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), un Plan Básico de Ordenamiento (PBOT), o un Esquema de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con el tamaño o número de habitantes del municipio. Esto se constituye en un intento real de ordenar y planificar el territorio nacional desde su base administrativa, como lo es el municipio, garantizando en el proceso de formulación de los POT la participación ciudadana de la comunidad organizada, de

---

<sup>31</sup> Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

<sup>32</sup> Ley 128 de 1994 “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”.

los gremios económicos y del sector de la construcción, de las entidades directamente relacionadas como las CAR —Corporación Autónoma Regional— y las entidades de servicio público, bajo la coordinación de las administraciones distritales o municipales, para que dichos POT fuesen aprobados mediante acuerdo municipal, por los Concejos respectivos.

Esta ley, indica que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Estas acciones de las que se refiere el párrafo anterior, es decir, las acciones político-administrativas y de planificación, se encuentran encarnadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en caso de que el municipio cuente con más de 100.000 habitantes como se muestra a continuación:

<b>Planes de Ordenamiento Territorial (POT)</b>	<b>Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT)</b>	<b>Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT)</b>
Población superior a 100.000 habitantes	Población entre 30.000 y 100.000 habitantes	Población inferior a 30.000 habitantes

*Tabla 2. Plan de ordenamiento territorial. Elaboración Propia. Fuente: Ley 388 de 1997, art. 9.*

Precisamente, la misma ley determina que los alcaldes son quienes, en los municipios, tienen la facultad y la competencia para dar inicio al trámite del proceso administrativo para su expedición, es decir, la formulación, concertación y adopción del plan. De hecho, los mandatarios municipales cuentan con 3 instrumentos de conformidad con la normatividad vigente para regular los usos del suelo como lo son: el POT, el Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto Anual municipal. El POT cuenta con una duración del largo plazo, es decir, 3

periodos electorales (12 años), el Plan de Desarrollo Municipal —PDM con una vigencia de un periodo electoral (4 años) y el Plan Ambiental Municipal —PAM por el periodo de un año.

Para Gloria Henao:

*Para que el sistema operativo que se constituya sea sostenible, es cuestión de encontrar el punto justo entre lo dispuesto por el POT en desarrollo de las competencias del Concejo Municipal y Distrital y las normas complementarias que se desarrollan de forma posterior al POT, en virtud de la competencia reglamentaria del alcalde, de forma tal que se cree un sistema dinámico y adaptable en los aspectos y detalle que así lo requieren, pero que preserve los contenidos mínimos (...) los estructurales y generales que deben estar en los POT, para generar un marco de estabilidad jurídica al ordenamiento territorial y al desarrollo inmobiliario.<sup>33</sup>*

Ahora bien, los principales aspectos que regulan los POT están contenidos en el artículo 8 de la citada Ley<sup>34</sup>.

---

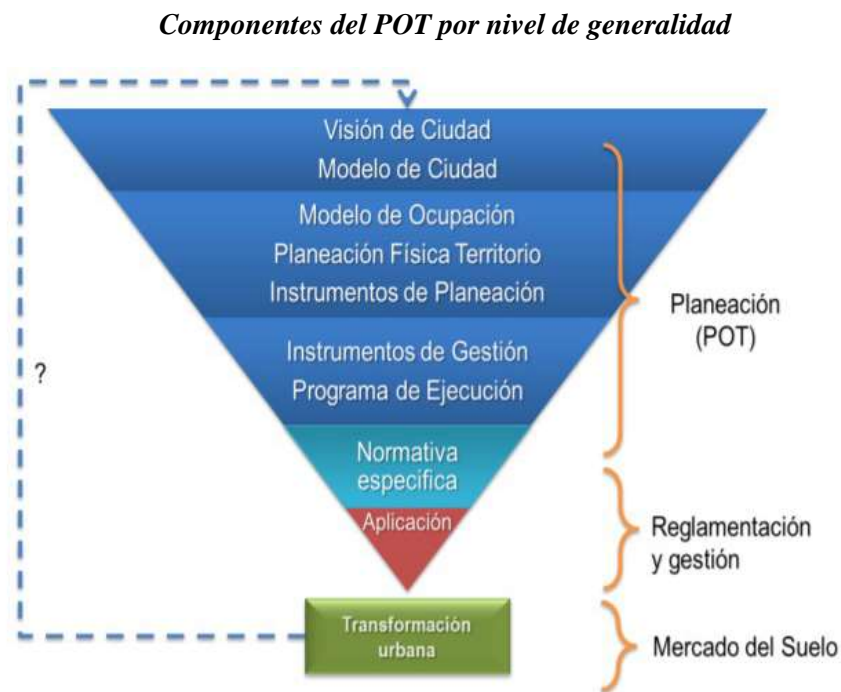
<sup>33</sup> HENAO GONZÁLEZ, Gloria y GARCÍA BOCANEGRA, Juan Carlos. Manual de Derecho Urbano. La norma urbanística derivada de los planes de ordenamiento territorial y sus principales instrumentos de planificación complementarios. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. pág. 111

<sup>34</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 8. Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria

Adicionalmente, la Ley 388 de 1997, en su art. 15, describe el contenido de las normas urbanísticas generales, señala el ámbito de competencia de este tipo de dispositivos de normas urbanísticas y determina competencias, otorga derechos, impone obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, especificando los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.<sup>35</sup>

Finalmente, es importante tener claridad sobre los componentes del POT por nivel de generalidad, así:<sup>36</sup>



*Gráfica 1. Componentes del POT por nivel de generalidad.*

*Fuente: Elaboración de Econometría consultores S.A, en base a la Ley 388 de 1997*

---

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

<sup>35</sup> MONTAÑA. Op cit. pág. 240

<sup>36</sup> ECONOMETRÍA CONSULTORES. Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país. Misión Sistema de ciudades. Bogotá: Departamento Nacional de planeación, 2013. Pág.293

No obstante lo anterior y tal como lo señala Fernando Galvis Gaitán, la planeación en Colombia también tiene sus dificultades y explica: *“Los inconvenientes o dificultades que presenta la planeación en Colombia son variados y de diversas índole: a) desarticulada, b) sin finalidad a largo plazo, c) desconocedora de la realidad, d) sin prioridades, e) sin participación, f) desordenada que se lleva a cabo por cumplir requisitos, h) inoperante, i) toma decisiones equivocadas, j) no es permanente y continua, k) adolece de corrupción ineficiencia y clientelismo.”*<sup>37</sup>

A continuación, se especificará cuáles son los tipos de suelo en Colombia, su clasificación, y la necesidad de la expedición de un POT. Las clases del suelo se encuentran en la Ley 388 de 1997, en su Capítulo IV, sobre la clasificación del suelo:

## **2.1. Suelo**

El suelo es la superficie de la corteza terrestre, considerado como un bien natural finito, es un componente fundamental del ambiente, constituido por minerales, aire, agua, materia orgánica, macro y micro-organismos que desempeñan procesos permanentes de tipo biótico y abiótico, que cumplen una función y presta un servicio ecosistémico vitales para la sociedad y el planeta. El suelo es indispensable y determinante para la estructura del ciclo de vida de la humanidad, para el desarrollo de su cultura, dan soporte a la actividad humana.

## **2.2. Tipos de Suelo**

A continuación, se especificará cuáles son los tipos de suelo en Colombia, su clasificación, y la necesidad de la expedición de POT. Las clases del suelo se encuentran en la Ley 388 de 1997, en su Capítulo IV, sobre la clasificación del suelo. A continuación, se transliteran las clases mismas:

---

<sup>37</sup> GALVIS GAITÁN, Fernando. Manual de Derecho Urbanístico. Bogotá: Temis, 2019. Pág. 233-235

### **2.2.2. Suelo urbano**

Áreas del territorio distrital o municipal que cuentan con infraestructura vial, red primaria de todos los servicios públicos domiciliarios y aptitud urbanística.<sup>38</sup>

### **2.2.3. Suelo rural**

El destinado exclusivamente a usos rurales y no apto para uso urbano. Se permite el desarrollo de actividades forestales, agrícolas, ganaderas o mineras, según su grado de compatibilidad con el suelo y demás condiciones ambientales.<sup>39</sup>

### **2.2.4. Suelo suburbano**

Localizado dentro del suelo rural, está caracterizado por la mezcla de tipo de uso del suelo y las formas de vida de campo y de ciudad.<sup>40</sup>

### **2.2.5. Suelo de expansión urbana**

El destinado para uso rural que durante la vigencia del POT será habilitado para uso urbano, mediante la dotación de infraestructura vial, servicios públicos y domiciliarios, espacios recreativos, equipamientos colectivos y medios de transporte público.<sup>41</sup>

### **2.2.6. Suelo de protección**

Localizado dentro de cualquiera de las anteriores clases, tiene restringida su posibilidad de uso debido a sus condiciones geográficas, paisajísticas, ambientales, amenazas y riesgos o por

---

<sup>38</sup> Artículo 31 Ley 388 de 1997.

<sup>39</sup> Artículo 33 Ley 388 de 1997.

<sup>40</sup> Artículo 34 Ley 388 de 1997

<sup>41</sup> Artículo 32 Ley 388 de 1997

hacer parte de zonas de utilidad pública para la localización de infraestructuras de servicios públicos.<sup>42</sup>

Aunado a lo anterior y frente a los POT:

*(...) El artículo 13 señala que en este instrumento de administración del desarrollo y de ocupación del espacio físico, con el que se clasifica el suelo en urbano y de expansión urbana e integra políticas de mediano y de corto plazo, se deben incluir normas, no solo de definición de tipos de suelo con mayor aprovechamiento urbanístico, sino también debe definir procedimientos e instrumentos que gestionen la obtención de este suelo urbanizado, con toda la infraestructura que requiere, como formas de financiamiento del desarrollo urbano.*<sup>43</sup>

### **2.3. Etapas para la construcción de un POT**

Los POT en Colombia tienen unas etapas definidas por la norma para la construcción del documento: (i) una etapa inicial tendiente a la *Formulación y Adopción* del POT, seguido por la etapa de (ii) *Implementación*, que requiere la ejecución de los planes, proyectos, obras y actividades que establece el POT. Continúa una etapa de (iii) *Evaluación, control y seguimiento* a la implementación y ejecución del POT. Finalmente, el proceso va a una etapa final que determina que deben hacerse (iv) la *Revisión y Ajustes* correspondientes para evaluar la necesidad de presentar un reajuste al POT o presentar uno nuevo de conformidad con los tiempos establecidos en la norma. En la siguiente gráfica se pueden ver las etapas de construcción de un POT:

---

<sup>42</sup> Artículo 31 Ley 388 de 1997

<sup>43</sup> MONTAÑA. Op. cit., pág. 105

### *Etapas para la construcción de un POT*



Gráfica 2. Etapas para la construcción de un POT. Elaboración Propia. Fuente: Ley 388 de 1997.

No obstante, se debe mencionar cual es el procedimiento establecido en la norma para la expedición de un POT. En primer lugar, el alcalde municipal dentro del ejercicio de sus facultades y la misionalidad de su cargo, presenta un Proyecto de POT. Este debe contar con la participación y concertación de la Corporación Autónoma Regional —CAR. En caso de que no pueda concertarse el POT con la autoridad ambiental respectiva, deberá solicitarse pronunciamiento del Ministerio de Ambiente acerca de la viabilidad del POT. Surtidos estos trámites, en segundo momento, el alcalde presenta al Concejo municipal el Proyecto de POT, el cual abre un Cabildo Abierto permitiendo la participación de la ciudadanía en lo que respecta al proyecto presentado. El Proyecto de POT es adoptado por el Concejo municipal el cual da vida jurídica al Acto Administrativo que finalmente debe ser implementado como se estableció anteriormente al momento de ahondar en las etapas del POT. A continuación, en la siguiente gráfica se determina cual es la metodología para la expedición de un POT.

## 2.4. Metodología para la expedición de un POT

### *Etapas para la construcción de un POT*



Gráfica 3. Metodología para la expedición de un POT. Elaboración Propia. Fuente: Ley 388 de 1997.

Seguida cuenta del proceso de expedición de un POT, es necesario traer a colación la metodología utilizada para su modificación, la cual, si bien es similar a la anterior, guarda algunas diferencias, por ejemplo, lo referente al concepto que debe emitir el Consejo Territorial de Planeación, posterior a la aprobación del mismo por parte de la CAR.

En relación con las etapas y metodologías de la expedición de los POT, es importante reconocer que a pesar de los aciertos de la Ley 388 de 1997, existen fragilidades respecto de algunos procedimientos según expertos como Gloria Henao González y Juan Carlos García Bocanegra:

*(...) Cuando este sistema de vigencias y procedimientos normativos se rompe como ha pasado en muchos casos, se genera la denominada inseguridad jurídica para todos los actores que participan del desarrollo urbano y territorial, pues aunque coyunturalmente algunos agentes se puedan ver beneficiados a corto plazo por el cambio a su favor de una norma urbanística, con la misma facilidad puede ser nuevamente modificada por los cambios políticos, generando incertidumbre para las inversiones de los*

*ciudadanos y en muchos casos apareciendo el flagelo de la corrupción asociada a los cambios continuas de las normativas urbanísticas. Por esta razón fue que la ley de manera visionaria previo las vigencias de las normas y su prevalencia la cual constituye uno de los Pilares de un buen ordenamiento territorial y de mayor seguridad jurídica.<sup>44</sup>*

## **2.5. Planes de Ordenamiento Territorial irregulares**

Después de mencionar la definición, metodología y etapas necesarias para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial según el ordenamiento jurídico en Colombia, se deben plantear algunas reflexiones referidas a las situaciones que indicarían que un POT esta formulado de manera irregular, así:

### **2.5.1. Por falta grave a los requisitos formales para la formulación del POT**

Respecto a esta irregularidad, es necesario indicar que para calificar de irregular un plan de ordenamiento territorial, por faltas formales, es necesario que estas sean graves y en consecuencia afecten la articulación con la realidad del territorio. Un ejemplo se daría en caso de que faltase alguno de los tres componentes básicos de todo POT, como que no se incluya el componente rural. De una parte podríamos pensar que se trata de un plan incompleto, pero en este caso, se trata de una irregularidad grave, pues no solo trasgrede la norma en su numeral 3 del artículo 16, sino que olvida por completo un componente de gran impacto en el desarrollo económico, social y cultural de la región; otro sería el caso, si se tratara de uno de los numerales más simples del artículo 16 de la ley 388 de 1997, como por ejemplo el no definir las estrategias a largo plazo. Si bien esto tendría un impacto en la efectividad del plan, esta es más limitada y puede ser subsanada en el siguiente plan o en un ajuste o modificación al mismo.

---

<sup>44</sup> HENAO, Gloria y GARCÍA, Juan Carlos. Manual de Derecho Urbano. Las normas urbanísticas derivados de los planes de ordenamiento territorial y sus principales instrumentos de planificación complementarios. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. pág. 117

Otro ejemplo incluido en esta forma de irregularidad de los POT, es la falta de armonía con el Plan de Desarrollo del Municipio, pues no podrán ejecutarse ninguno de los dos de manera armónica, sobre todo si se determina que van en contravía el uno del otro.

### **2.5.2. No corresponde a las necesidades del territorio**

Esta irregularidad va más allá del cumplimiento de los componentes básico de un plan de ordenamiento territorial, pues se trata de las fallas en el estudio del territorio donde se va a ejecutar el plan, y la falta de articulación entre los planes que debe ejecutar el ente territorial. Se refiere a un plan con desconocimiento de la estructura geográfica, poblacional, económica, cultural, de infraestructura, en salud, en educación, en desarrollo urbano, entre otros de su territorio; limitándose a una descripción de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas y actuaciones que no corresponden a la realidad del territorio. Este sería el caso de un POT hecho para una comunidad con mayoría de población étnica, en situación especial de pobreza, pero con características —producto de la copia— de una región del interior del país, mucho más desarrollada y urbanizada.

### **2.5.3. Cuando se define el plan de ordenamiento territorial con fines de lucro ilícito**

Esta nueva modalidad de irregularidad en la expedición de los planes de ordenamiento territorial, no se relaciona con el cumplimiento o no de los requisitos formales, jurídicos, técnicos, entre otros, sino que se refiere al fin con el cual se modifica un plan o se expide un nuevo POT. Esta finalidad irregular se materializa cuando el POT se utiliza como un instrumento o medio doloso para favorecer ilícitamente al interviniente o a un tercero, con el cambio de uso del suelo, lo que hoy se conoce como el fenómeno de ‘Volteo de tierras’, que se desarrolla más adelante en esta investigación.

## **2.6. Nueva regulación**

Durante el desarrollo de esta investigación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expide el Decreto 1232<sup>45</sup> del 14 de septiembre de 2020, el cual, de acuerdo con la entidad, busca entre otras materias facilitar procesos de revisión, un desarrollo técnico más sencillo, nuevas reglas para las consultas, procesos de participación y concertación ambiental expeditos y promueve la transparencia, entre otras. El ministerio señala que la primera generación de los POT se quedó corta en los procesos de evaluación, este nuevo decreto incluye también criterios para la articulación de los POT y los planes de desarrollo a fin de optimizar la inversión pública en el territorio.

Importante es aclarar aquí que el decreto trae un régimen de transición el cual va hasta el 31 de marzo de 2021. Los proyectos de Plan de Ordenamiento Territorial o su revisión o modificación que se radiquen completos y en debida forma ante la autoridad ambiental, podrán presentarse cumpliendo con los contenidos establecidos en las normas vigentes antes de la modificación de este decreto.

### **2.6.1. Principales elementos del Decreto 1232 de 2020**

El Decreto 1232 de 2020 modifica el decreto 1077 de 2015. Según el ministerio de vivienda el Decreto 1232 de 2020 no modifica las siguientes normas:

Decreto 2201 de 2003: Reglamentario del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 “*armonización de usos del suelo en los POT y el desarrollo de proyectos, obras o actividades de utilidad pública y de interés social*”.

Decreto 4002 de 2004: Relacionado con los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines.

---

<sup>45</sup> Decreto 1232 de 2020 “Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”.

El Decreto 1232 de 2020 no modifica de ninguna manera las competencias constitucionales de los municipios y se respeta por completo su autonomía.

Para ilustrar esta materia la investigación hará uso de los contenidos presentados en el proceso de divulgación del decreto 1232 de 2020 que viene realizando el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Respecto del estado actual de los POT:

- 925 municipios cumplieron la vigencia de largo plazo,
- 29 municipios están ejecutando la vigencia de largo plazo
- 69 municipios están ejecutando la vigencia de mediano plazo
- 76 municipios están ejecutando a corto plazo
- 4 municipios no tienen Plan de Ordenamiento territorial<sup>46</sup>

#### Contexto del ordenamiento territorial municipal

<b>1</b> Norma	Estaba diseñada para <b>la elaboración por primera vez</b> . Entre <b>2000 y 2003</b> se adoptaron un <b>84%</b> de los planes. A hoy <b>4 municipios no han adoptado</b> sus POT por primera vez.
<b>2</b> Etapas y Contenidos	<b>Falta de claridad</b> respecto al desarrollo de las etapas y contenidos. <b>494 municipios</b> han realizado procesos de contratación para revisión ( <b>\$180 MM</b> ). Únicamente el <b>30%</b> logró culminar el proceso. <small>Fuente: Federación Colombiana de Municipios</small>
<b>3</b> Proceso	Se requieren <b>reglas claras</b> para la <b>concertación, consulta, aprobación y adopción</b> de la revisión o modificación de los POT.
<b>4</b> Ejecución	<b>Baja ejecución</b> de programas y proyectos.
<b>5</b> Participación	<b>Desconocimiento del proceso</b> conllevando a baja <b>participación</b> democrática.

Gráfica 4. Contexto del ordenamiento territorial municipal. Fuente: Minvivienda

<sup>46</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Dirección de Espacio Urbano y Territorial. Divulgación Decreto 1232 de 2020, modificación del Decreto 1077 de 2015. [Diapositivas] Bogotá: Minvivienda, 2020. Pag. 6

Respecto de las pretensiones del ramo de vivienda de ciudad y territorio, se tienen 3 apuestas principales dentro del decreto:

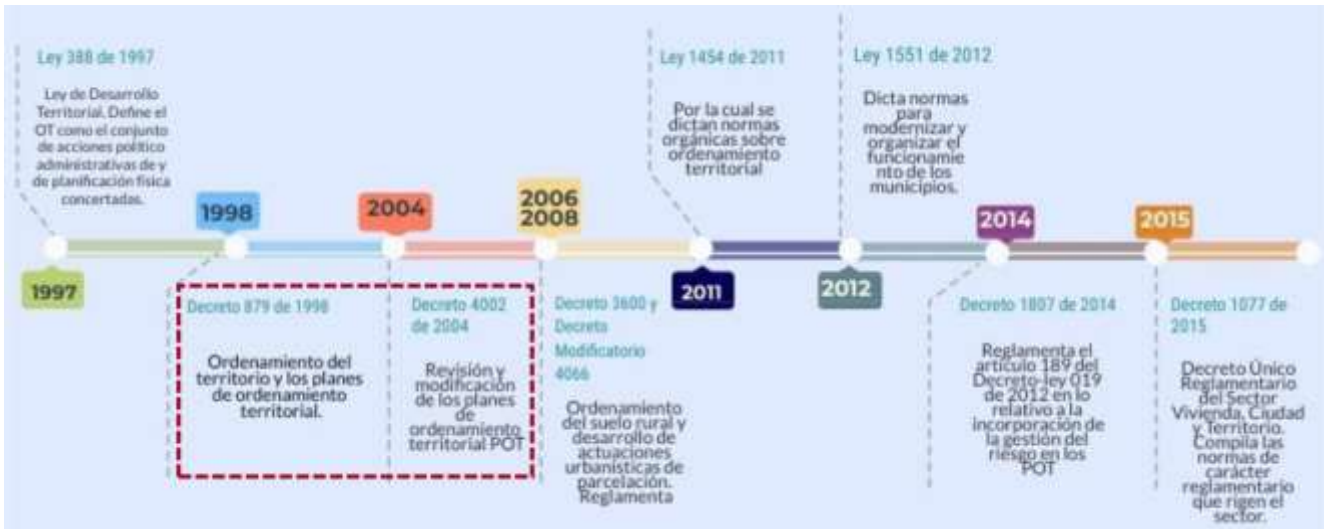
*Principales apuestas del decreto*



Gráfica 5. Principales apuestas del decreto 1232 de 2020. Fuente: Minvivienda

Para la entidad el marco normativo se reduce en las siguientes normas:

*Marco normativo*



Gráfica 6. Marco normativo del decreto 1232 de 2020. Fuente: Minvivienda

El Decreto 1232 de 2020 acuña como nuevas definiciones: “1. *Asentamientos humanos rurales* 2. *Vivienda rural dispersa* 3. *Tratamiento Urbanísticos de: a) Consolidación, b) Conservación, c) Mejoramiento Integral, d) Renovación Urbana modalidad de Revitalización*”.<sup>47</sup>

La norma también da cuenta de definiciones modificadas: “1. *Tratamientos Urbanísticos: a) Renovación Urbana, b) Renovación Urbana Modalidad de Reactivación, c) Renovación Urbana Modalidad de Redesarrollo, d) Desarrollo*”.<sup>48</sup>

Respecto de los Planes de Ordenamiento Territorial, se tiene el siguiente contenido:

- *Subsección 1. Proceso de planificación territorial - Etapas y contenidos.*
- *Subsección 2. Documentos e instancias de concertación, consulta, aprobación y adopción.*
- *Subsección 3. Reglas para la revisión y modificación.*
- *Subsección 4. Servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines.*
- *Subsección 5. Armonización de usos del suelo en los POT y el desarrollo de proyectos, obras o actividades de utilidad pública y de interés social.*<sup>49</sup>

Por su parte el proceso de planificación territorial queda de la siguiente manera:

---

<sup>47</sup> Ibid. Op. cit. pág. 14

<sup>48</sup> Ibid. Op. cit. pag. 15

<sup>49</sup> Ibid. Op. cit. pag. 17

### *Etapas del proceso de planificación territorial*



Gráfica 7. Etapas del proceso de planificación territorial. Fuente: Minvivienda

Las 4 etapas del proceso de planificación territorial quedarán así:

#### *Etapa 1, diagnóstico:*

- *Se debe adelantar: Balance información disponible; Estrategia de participación; Desarrollo de las dimensiones ambiental, económica, funcional, socio-cultural e institucional; Cartografía: temas a espacializar; y Síntesis del diagnóstico territorial.*
- *Establece término para la entrega de las determinantes ambientales*
- *El municipio podrá solicitar asistencia técnica a la autoridad ambiental para la incorporación de las determinantes*

#### *Etapa 2, formulación:*

- *Establece lineamientos para el desarrollo de los contenidos de los componentes general, urbano y rural.*
- *Se establecen los temas a espacializar y las escalas para el desarrollo de la cartografía.*
- *Determina los programas y proyectos como un contenido del DTS*
- *Dispone los instrumentos de gestión y financiación.*
- *Indica que los procesos de concertación, consulta, aprobación y adopción hacen parte de esta etapa.*

Etapa 3, implementación:

- Comprende la ejecución y puesta en marcha de lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial

Etapa 4, Seguimiento y evaluación:

Define el alcance y determina que se realiza de forma paralela a la implementación, empleando el expediente urbano.

- Establece reportes anuales y por cuatrienios del avance en la ejecución del POT.
- Señala que los indicadores de seguimiento serán reglamentados por el Ministerio de Vivienda.
- El alcalde deberá informar a Minvivienda sobre: El inicio del proceso de formulación, revisión o modificación del Plan; La concertación con la autoridad ambiental; y La adopción del Plan.

En la subsección 2 del decreto relacionado con los documentos e instancias de concertación, consulta, aprobación y adopción la nueva norma lo presenta de la siguiente manera.

**Instancias de concertación, consulta, aprobación y adopción del plan**



Gráfica 8. Instancias de concertación, consulta, aprobación y adopción del plan. Fuente: Minvivienda

Documentos del POT: *“Diagnóstico y su cartografía, Documento Técnico de Soporte (DTS), Proyecto de Acuerdo y Documento Resumen”*.<sup>50</sup>

Instancias de concertación y consulta conforme el artículo 24 de la Ley 388 (Ley 507 de 1999): *“Previo a las instancias de concertación y consulta se debe presentar el plan ante el Consejo de Gobierno; El proceso se inicia con la radicación completa de los documentos; Divulgación de la documentación que conforma el plan”*.<sup>51</sup>

Reglas para adelantar la concertación con la Autoridad Ambiental: Radicación documentos completos. Se registrará por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por la Ley 1755 de 2015:

- *Observaciones de carácter exclusivamente ambiental*
- *Los resultados de esta instancia se consignarán en un acta suscrita por las partes*
- *No es viable realizar concertaciones parciales o condicionadas*
- *Cuando no se logre la concertación el municipio debe remitir los documentos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*<sup>52</sup>

Reglas para adelantar la concertación con la junta metropolitana: *“Debe adelantar durante el mismo término previsto para la concertación con la corporación autónoma regional competente y se deben entregar los documentos completos.”*<sup>53</sup>

Reglas para adelantar la consulta con el Consejo Territorial de Planeación: *“Indica que el término para emitir el concepto es perentorio, por lo que una vez vencido sino se pronuncia se debe continuar con la siguiente instancia”*.<sup>54</sup>

Aprobación de los planes de ordenamiento: *“Establece que cuando el Concejo Municipal considere necesario modificar temas ambientales concertados, se adelantará nuevamente el*

---

<sup>50</sup> Ibid. Op. cit. pág. 24

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid. Op. cit. pág. 25

<sup>53</sup> Ibid. Op. cit. pág. 26

<sup>54</sup> Ibid.

*procedimiento de concertación y consulta como se encuentra previsto en las normas vigentes, sobre los temas objeto de modificación”.*<sup>55</sup>

Adopción del Plan de Ordenamiento Territorial:

- *Se hace explícito que no se puede someter el plan de ordenamiento ante el Concejo Municipal sin que se hayan agotado los trámites ante las instancias de concertación y consulta*
- *Transcurridos 60 días hábiles desde la presentación del primer proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.*<sup>56</sup>

En cuanto a las reglas para la revisión o modificación del plan la norma contempla las siguientes:

- *Se indica los documentos a presentar por tipos de revisión: Revisión General; Revisión por vencimiento de las vigencias de corto y mediano plazo; Modificación excepcional de norma urbanística.*
- *Se hace explícito que la modificación excepcional de normas urbanísticas debe sustentarse en estudios técnicos.*
- *En la modificación excepcional de norma urbanística no se pueden modificar los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo, ni ampliar los términos de las vigencias.*
- *Señala que transcurridos 90 días calendario desde la presentación de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.*
- *Deberá divulgar los documentos del plan de ordenamiento territorial adoptado, a través de la página web institucional del municipio o distrito.*<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Ibid. Op. cit. pág. 27

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid. Op. cit. pág. 28

### 3. DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La Licencia Urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.<sup>58</sup>

La expedición de las licencias urbanísticas implica la certificación de la correcta aplicación de las normas urbanísticas —estructurales, generales y complementarias— y demás reglamentaciones en que se funda la solicitud e implica la autorización específica sobre el uso y aprovechamiento del suelo. Es importante subrayar que la licencia es un elemento de referencia para la evaluación del plan y para cualquier tipo de debate administrativo, disciplinario, judicial o policivo, y que de su precisión y claridad depende, en buena parte, el que procedan recurso de reposición o apelación, que un curador sea sancionado o no, que procedan acciones populares o de grupo, que un titular de licencia desarrolle su proyecto en concordancia con lo aprobado, o que un alcalde realice el adecuado control al cargo, entre otros muchos aspectos.<sup>59</sup>

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Acerca del procedimiento de licencias en el país, María Cristina Arenas señala:

---

<sup>58</sup> CURADURIA NO. 1 DE BOGOTÁ. Curaduría urbana 1 Bogotá [Sitio web]; Bogotá [Consultado el 20 de noviembre de 2019].

<sup>59</sup> RODRIGUEZ, Jaime. Control urbanístico. En: La ciudad y el derecho. Bogotá: Temis Uniandes, 2012.

*(...) El trámite de licencias urbanísticas se encuentra reglamentado en detalle, no obstante, aún no se ha podido contar con un decreto único que lo reglamente, existiendo varias normas que lo reglamente, existiendo varias normas que lo modifican, entre decretos, leyes y resoluciones y que complejizan entre la ciudadanía el acceso a la legalidad en el licenciamiento. Se resalta que no obstante lo anterior, el procedimiento se ha logrado unificar a nivel nacional.* <sup>60</sup>

Las licencias se deben otorgar con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

### **3.1. Clases de Licencias Urbanísticas:**

El artículo segundo del Decreto 1469 compilado en el Decreto 1077 de 2015<sup>61</sup> artículo 2.2.6.1.1.2, enlista las clases de licencias urbanísticas, así:

#### **3.1.1. Licencia de Urbanización**

De conformidad como lo indica el artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015 modificado por el Decreto 2218 de 2015, una licencia de urbanización:

*Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento*

---

<sup>60</sup> ARENAS GUEVARA, María Cristina. Manual de Derecho Urbano. El curador urbano y las licencias urbanísticas. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. pág. 249

<sup>61</sup> Decreto 1469 de 2010 “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.” Compilado en el Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

*Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.*

En todo caso, es una autorización previa para la creación de espacios públicos y privados, en predios urbanos, como podrían ser vías públicas, obras públicas, obras para servicios públicos domiciliarios, etc. Lo anterior debe ser de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Con este tipo de licencias concretan el marco normativo con el que se expedirán posteriormente las licencias de construcción para las nuevas obras resultantes de la urbanización, en relación con los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos que se requieran.

Las licencias de urbanización se conceden en las siguientes modalidades: (i) **Desarrollo**, si se refiere adelantar obras en predios urbanizables que no están urbanizados en los cuales se pueden realizar actuaciones de urbanización, o por otro lado teniendo la licencia urbanística no ejecutaron las obras de urbanización aprobadas en la misma. (ii) **Saneamiento**, si se refiere a la autorización para ejecutar vías, parques, infraestructura de servicios públicos domiciliarios y demás zonas de cesión aprobadas en licencias urbanísticas vencidas, con el fin que se culmine la obra, es decir se sanee la construcción y dotación de las zonas de cesión pública, por lo cual solo procede cuando las obras de urbanismo faltantes por ejecutar no superen el 20% del área total de las cesiones definidas para la respectiva urbanización. Por último (iii) será de **Reurbanización**, si se refiere a uno o varios predios incluidos total o parcialmente en licencias de urbanización o en actos administrativos de legalización que estén delimitados por áreas consolidadas o urbanizadas, también sobre predios que tengan licencias de urbanización vigentes o por espacios públicos, en los cuales se requiera adelantar un nuevo proceso de urbanización o modificar el existente.

### **3.1.2. Licencia de Parcelación**

De conformidad como lo indica el artículo 2.2.6.1.1.5 del decreto 1077 de 2015, una licencia de parcelación:

*Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar acreditando la auto prestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes.*

Indica el citado artículo, que también será parcelación cuando se trate de unidades habitacionales de predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre, que podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal; sin olvidar que independientemente de este trámite se requerirá la respectiva licencia de construcción para adelantar cualquier tipo de edificación en los predios resultantes de la parcelación.

### **3.1.3. Licencia de Subdivisión y sus modalidades**

De conformidad como lo indica el artículo 2.2.6.1.1.6 del decreto 1077 de 2015 modificado por el decreto 2218 de 2015, una licencia de subdivisión: *“Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.”*

No obstante, es importante anotar que la norma en cita autoriza que, si la subdivisión de los predios a urbanizar o parcelar, ya ha sido autorizada en una licencia de urbanización o parcelación, no requerirá de la expedición de una nueva licencia de subdivisión.

Este tipo de licencias se expide en las siguientes modalidades: (i) En suelo rural y de expansión urbana, **Subdivisión Rural**, referida a la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes. Resaltando que ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994<sup>62</sup> o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan; así como garantizando que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y no dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleos de población.

(ii) En suelo urbano, **Subdivisión Urbana**, referida a la autorización para dividir materialmente uno o varios predios urbanizables no urbanizados ubicados en suelo urbano; aclarando que solo podrá expedirse esta modalidad de licencia cuando: *“1. Se pretenda dividir la parte del predio que esté ubicada en suelo urbano de la parte que se localice en suelo de expansión urbana o en suelo rural y 2. Existan reglas especiales para subdivisión previa al proceso de urbanización contenidas en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.”*<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”*

<sup>63</sup> Artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015 modificado por el Decreto 2218 de 2015 *“Por el cual se modifica parcialmente el decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el valor de la Vivienda de Interés Social y Prioritaria en programas y proyectos de renovación urbana, el alcance y modalidades de las licencias urbanísticas sus vigencias, prórrogas, revalidaciones y modificaciones, se complementa y precisa el alcance de algunas actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía en trámites de licencias urbanísticas”*

(iii) En suelo urbano, **Reloteo** referido a la autorización para dividir, redistribuir o modificar el loteo de uno o más predios previamente urbanizados o legalizados, considerando que en este tipo de licenciamiento se podrá hacer redistribución de los espacios privados.<sup>64</sup>

Es importante aclarar que, a pesar de contar con la licencia de subdivisión, es necesario contar con la licencia de construcción para cada obra resultante, siendo obligatorio que cada obra tenga un frente sobre vía pública vehicular o peatonal y no podrán accederse por zonas verdes y/o comunales.

Por otro lado, no se requerirá licencia de subdivisión cuando se trate de particiones o divisiones materiales de predios ordenadas por sentencia judicial en firme o cuando se requiera subdividir predios por motivo de la ejecución de obras de utilidad pública; o si se trata de una subdivisión de predios hechas por escritura pública con anterioridad a la expedición de la Ley 810 de 2003.<sup>65</sup>

#### **3.1.4. Licencia de Intervención y ocupación del espacio público**

De conformidad como lo indica el artículo 2.2.6.1.1.12 del decreto 1077 de 2015: *“Es la autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente”*.

Esta licencia se expide en la modalidad de (i) Licencia de **Ocupación del espacio público para la localización de equipamiento**, referida a la autorización para ocupar una zona de cesión pública o de uso público con edificaciones destinadas al equipamiento comunal público. Un ejemplo claro es el de los desarrollos urbanísticos aprobados por los municipios y

---

<sup>64</sup> La norma en cita fue modificada por el Decreto 1203 de 2017 *“Por medio del cual se modifica parcialmente el decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se reglamenta la ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”*, artículo 3.

<sup>65</sup> Decreto 1469 de 2010, artículo 6.

distritos, los cuales determinarán el máximo porcentaje de las áreas públicas que pueden ser ocupadas con equipamientos, cuya obra de equipamiento debe contar con la debida licencia de construcción.

(ii) La licencia de **Intervención del espacio público**, autoriza: La construcción, rehabilitación, reparación, sustitución, modificación y/o ampliación de instalaciones y redes para la provisión de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones. Cuyas autorizaciones deben obedecer a un estudio de factibilidad técnica, ambiental y de impacto urbano de las obras propuestas, y su coherencia con el POT, excepto obras relacionadas con averías, accidentes o emergencias cuando a demora en su reparación pudiera ocasionar daños en bienes o personas. Si un particular requiere este tipo de licencia, deberá aportar una solicitud con la autorización para adelantar el trámite, emitida por la empresa prestadora del servicio público correspondiente.

- *Construcción de puentes peatonales o pasos subterráneos, donde es necesario la utilización del espacio aéreo o del subsuelo para generar elementos de enlace urbano entre inmuebles privados, o entre inmuebles privados y elementos del espacio público; la cual requiere una autorización que deberá contener un estudio de factibilidad técnica e impacto urbano, así como de la coherencia de las obras propuestas con el POT.*
- *La dotación de amoblamiento urbano y la instalación de expresiones artísticas o arborización.*
- *La construcción y rehabilitación de andenes, parques, plazas, alamedas, separadores, ciclorrutas, orejas de puentes vehiculares, vías peatonales, escaleras y rampas.*

(iii) La licencia de **Intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar**, refiere a la autorización otorgada por la autoridad competente o designada para tal efecto, para ocupar o intervenir temporalmente las playas y zonas de bajamar, sin perjuicio de las concesiones, permisos o autorizaciones cuyo otorgamiento le corresponda a la Dirección General Marítima –Dimar– o al Instituto Nacional de Concesiones —INCO. Lo anterior, garantizando libre tránsito a la ciudadanía y zonas de uso común.

Por otro lado, se requerirá concepto técnico favorable emanado de la Dimar, para conceder licencias de ocupación para playas con fines turísticos, culturales, y artísticos o recreativos en los distritos de Barranquilla, Santa Marta o Cartagena, lo anterior de conformidad con el artículo 15 de la Ley 768 de 2002<sup>66</sup>.

Es importante mencionar que ninguna autoridad concederá permiso para la construcción de vivienda en las playas marítimas y terrenos de bajamar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 177 del Decreto Ley 2324 de 1984<sup>67</sup> y 43 de la Ley 1ª de 1991<sup>68</sup>.

### **3.1.5. Licencia de Construcción y sus modalidades**

Como lo indica el artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015: *“Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia”*

En las licencias de construcción se deberá concretar los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.

Las modalidades en las que se concede este tipo de licencia son: (i) **Obra nueva**, si se refiere a las autorizaciones para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. (ii) Es una **Ampliación**, si se refiere a las autorizaciones para incrementar el área construida<sup>69</sup> de una edificación existente, sin que la sumatoria de edificaciones sobrepase el potencial de construcción permitido para el predio. (iii) Será una **Adecuación**, si se refiere a la autorización para cambiar el uso de una edificación

---

<sup>66</sup> Ley 768 de 2002 *“Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.”*

<sup>67</sup> Decreto Ley 2324 de 1984 *“Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima.”*

<sup>68</sup> Ley 1ª de 1991 *“Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”*

<sup>69</sup> Entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.

o parte de ella, garantizando la permanencia total o parcial del inmueble original; (iv) Es una **Modificación**, si la autorización está referida a variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida. (v) Es una **Restauración**, cuando la autorización está destinada para adelantar las obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Esta implica cierto respeto por la integridad y autenticidad de la edificación, independiente de la necesidad de las liberaciones o demoliciones parciales de agregados de los bienes de interés cultural aprobadas por parte de la autoridad competente en los anteproyectos que autoricen su intervención. (vi) Se trata de un **Reforzamiento Estructural**, si requiere intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, para que se cumplan los niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento colombiano de construcción sismo resistente; (vii) Por otro lado, es licencia de construcción en la modalidad de **Demolición**, cuando se requiere derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción. Pero no se requerirá esta modalidad de licencia cuando se trate de programas o proyectos de renovación urbana, del cumplimiento de orden judicial o administrativa, o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen. (viii) Se trata de una **Reconstrucción**, cuando la autorización que se otorga está referida a volver a construir edificaciones que contaban con licencia o con acto de reconocimiento y que fueron afectadas por la ocurrencia de algún siniestro, es importante resaltar que esta modalidad de licenciamiento debe corresponder a las mismas condiciones de la edificación a reconstruir; y por último, (ix) se trata de una licencia de construcción de **Cerramiento**, cuando se requiere autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada.

Respecto a las licencias de construcción en general, es importante resaltar que éstas podrán abarcar varias o una modalidad de las descritas, y la obra podrá desarrollarse en etapas y podrá contener licencias para obras temporales necesarias para la obra principal.

### **3.2. Documentos necesarios para la obtención de una Licencia Urbanística**

El artículo 2.2.6.1.2.1.8. del Decreto 1077 de 2015 y artículo 6 del Decreto 1203 de 2017, indican que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá mediante resolución los documentos que deberán acompañar todas las solicitudes de licencia y modificación de las licencias, por lo cual el Ministerio expidió la Resolución 462 de 13 de julio de 2017<sup>70</sup>, donde su artículo primero establece como documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de licencias vigentes, las siguientes:

- 1. Certificado de libertad y tradición del inmueble, no mayor a un mes.*
- 2. Formulario único nacional para la solicitud de licencias*
- 3. Copia del documento de identidad del solicitante, si se trata de una persona natural, si se trata de persona jurídica, certificado de existencia y representación legal, no mayor a un mes.*
- 4. Si actúa mediante apoderado, debe adjuntar poder especial*
- 5. Copia de la declaración de impuesto predial del último año. Este no será necesario si existe otro documento donde figure la nomenclatura e identificación del bien.*
- 6. Dirección de los predios colindantes, esto no se exigirá si el predio está rodeado de espacios públicos.*
- 7. Copia de matrícula profesional de los intervinientes y de los certificados de experiencia.*

*Para las licencias de Intervención y ocupación, solo se exigirán los numerales 3 y 4, y para solicitudes de revalidación los numerales 1, 2, 3, 4 y 6.*

Por otro lado, la citada resolución en su artículo 2 junto con el artículo 2.2.6.1.2.1.8. del Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 2218 de 2015, enlistan los documentos que se requieren para las licencias de urbanización, que son adicionales a los requisitos anteriores, para cada clase de licencia, así:

---

<sup>70</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Resolución 462 de julio de 2017 “*Por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de las licencias urbanísticas vigentes.*”

*1. Para licencias de urbanización en la modalidad de desarrollo:*

- *Plano topográfico del predio, predios o parte del predio objeto de la solicitud.*
- *Plano de proyecto urbanístico*
- *Certificación de disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia.*
- *Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico; Estudios detallados de amenaza que garantice la mitigación de este.*

*2. Para licencia de urbanización en la modalidad de saneamiento:*

- *Copia de la licencia de urbanización, sus modificaciones y revalidaciones junto con los planos urbanísticos aprobados con base en los cuales se ejecutó el 80% de la urbanización.*
- *Certificación suscrita por el solicitante que indique que la licencia a solicitarle el saneamiento está ejecutada en como mínimo el 80% del total de las áreas de cesión pública aprobadas en la licencia de urbanización vencida.*
- *Plano del proyecto urbanístico.*
- *Copia de la solicitud de entrega y/o de cesión de las zonas públicas presentada ante las dependencias municipales o distritales competentes.*

*3. Para licencia de urbanización en la modalidad de reurbanización:*

- *Copia de la licencia de urbanización, sus modificaciones y revalidaciones*
- *Planos urbanísticos aprobados o los actos de legalización junto con los planos aprobados.*
- *Plano del nuevo proyecto urbanístico*
- *Plano topográfico con el cual se tramitó la licencia o el acto de legalización del área objeto de reurbanización.*

- *Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar los estudios detallados de amenaza que garantice la mitigación de este.*

*4. Para licencia de urbanización en la modalidad de Parcelación:*

- *Plano topográfico*
- *Plano impreso del proyecto de parcelación*
- *Copia de las autorizaciones de la forma en que se prestaran los servicios públicos*
- *Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar los estudios detallados de amenaza que garantice la mitigación de este.*

*5. Para licencia de urbanización en la modalidad de Parcelación para saneamiento, adicional a lo anterior:*

- *Copia de la licencia vencida de parcelación y construcción del suelo rural.*
- *Certificación del solicitando, indicando que las cesiones se realizaron en un 80%.*
- *Plano impreso del proceso de parcelación.*

*6. Para licencia de urbanización en la modalidad de Parcelación.*

- *Plano topográfico para Subdivisión rural y urbana, de antes y después de la subdivisión propuesta.*
- *Plano de la división propuesta, para la modalidad de reloteo.*

*7. Para licencia de urbanización en la modalidad de Construcción*

- *Memoria de Cálculos y diseños estructurales*
- *Memoria de diseño de los elementos no estructurales*
- *Estudios geotécnicos y de suelo*
- *Planos estructurales del proyecto*
- *Si requiere revisión independiente, las memorias de cálculos y planos estructurales del revisor, y un memorial firmado sobre el alcance de la revisión.*

- *Si se trata de remodelación, ampliación, adecuación, demolición o reforzamiento, de propiedad horizontal, la autorización según el reglamento de propiedad horizontal.*
- *Si es un bien de interés cultural, Anteproyecto aprobado por el Ministerio de Cultura o autoridad competente en el ámbito territorial*
- *Si es obra nueva para equipamientos, certificado de las autorizaciones de la forma en que se prestaran los servicios públicos*
- *Proyecto arquitectónico: Localización, Plantas, Alzados o cortes de la edificación relacionados con la vía pública o privada a escala formal, Fachadas, Planta de cubiertas, Cuadro de áreas.*

### **3.3. Procedimiento para la expedición de licencias urbanísticas**

En el artículo 2.2.6.1.2.1.1 y siguientes del decreto 1077 de 2015, se explica el procedimiento aplicable para expedición de licencias urbanísticas y sus modificaciones, que de manera muy sucinta consiste en:

#### **3.3.1. Solicitud de la licencia y sus modificaciones**

Debe ser presentada por el titular de esta, para su estudio, tramite y expedición.

Se considera que la solicitud está radicada en forma legal, cuando con ella se anexan la totalidad de los documentos exigidos por la ley, los cuales, tratándose de licencias de construcción, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente deberá verificar que la solicitud contiene la información básica que se señala en el Formato de Revisión e Información de Proyectos adoptado por medio de la Resolución 912 de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

En caso de que la solicitud no se encuentre completa, deberá devolverse la documentación para completarla, pero si el peticionario insiste, se radicará dejando constancia de este hecho y se le advierte que la ley le concede treinta (30) días hábiles siguientes para completarla, so pena de entenderse desistida la solicitud, lo cual se hará mediante acto administrativo que

ordene su archivo y contra el que procederá el recurso de reposición ante la autoridad que lo expidió.

Una vez radicada de forma legal la solicitud, se procede a su radicación y numeración en orden cronológico de recibo, dejando constancia de los documentos aportados con la misma; y el curador o autoridad competente del estudio, tramite y expedición de la licencia, deberá:

- *Suministrar información sobre las normas urbanísticas aplicables al predio o predios objeto del proyecto.*
- *Rendir los conceptos que sobre las normas urbanísticas aplicables se soliciten*
- *La aprobación al proyecto urbanístico general*
- *La aprobación de los planos requeridos para acogerse al régimen de propiedad horizontal*
- *La revisión del diseño estructural*
- *Certificación del cumplimiento de las normas con base en las cuales fue expedida.*

Es importante anotar que, si durante el término que transcurre entre la solicitud de una licencia o su modificación y la expedición del acto administrativo que la otorga, se produce un cambio normativo que afecte el proyecto, ésta deberá concederse con base en la norma urbanística vigente al momento de la radicación de la solicitud.

### **3.3.2. Categorización para el trámite de estudio y expedición de licencias de construcción**

De acuerdo al área de construcción y requisitos generales de diseño estructural y construcción sismo resistente. En función de su complejidad es clasificado en las categorías:

*Categoría IV: Alta Complejidad. Con un área de construcción mayor a 5.000 metros cuadrados o cuyas características estructurales diferentes a lo dispuesto en el Título E del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

*Categoría III: Media-Alta Complejidad, con un área de construcción superior a 2.000 metros cuadrados y hasta 5.000 metros cuadrado o cuyas características estructurales diferentes a lo dispuesto en el Título E del Reglamento colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

*Categoría II: Media Complejidad, con un área de construcción entre 500 y 2.000 metros cuadrados o cuyas características estructurales de conformidad con lo dispuesto en el Título E del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

*Categoría I: Baja Complejidad, con un área de construcción menor a 500 metros cuadrados o cuyas características estructurales de conformidad con lo dispuesto en el Título E del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

Una vez categorizada la solicitud, se procede a realizar la revisión técnica, jurídica, estructural, urbanística y arquitectónica de los proyectos objeto de solicitud, dentro de los plazos indicativos de que trata el artículo 2.2.6.1.2.3.2 del decreto 1077 de 2015.

No sin antes verificar la titularidad del peticionario de la licencia urbanística, así:

<b>TITULARES DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS</b>	
<b>Licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción</b>	<b>Licencia de intervención y ocupación del espacio público.</b>
Los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud	Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas y los consorcios o uniones temporales que precisen ocupar o intervenir el espacio público.
La Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios. También los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos, cuando se les haya hecho entrega del predio en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación.	
Los propietarios comuneros, siempre y cuando dentro del procedimiento se convoque a los demás copropietarios o comuneros.	
En proyectos bifamiliares, será titular de la licencia de construcción el propietario o poseedor de la unidad para la cual se haya hecho la solicitud, pero éste último deberá ser convocado de la forma prevista para la citación a vecinos.	

*Tabla 3 Titulares de las licencias urbanísticas. Elaboración propia*

### **3.3.3. Citación a Vecinos**

Este trámite consiste en citar a los vecinos colindantes<sup>71</sup> del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud para que se hagan parte y puedan hacer valer sus derechos, lo anterior a través de una comunicación directa, o de no ser posible se hará a través de la publicación que para tal efecto tuviere la entidad o en un periódico de amplia circulación local o nacional.

### **3.3.4. Intervención de terceros**

Se da la oportunidad a toda persona interesada en formular objeciones a la expedición de una licencia urbanística, y será llamado a hacerse parte en el trámite administrativo, quien podrá hacer las objeciones pertinentes a través de un escrito, acreditando su condición e interés, para lo cual deberá presentar las pruebas conducentes.

### **3.3.5. Revisión del proyecto**

Este trámite se puede iniciar desde el día siguiente de la radicación de la solicitud, donde el curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada, deberá hacer una revisión del proyecto objeto de la solicitud desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y estructural, incluyendo la revisión del cumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10; además de los diseños estructurales, estudios geotécnicos y de suelos y diseños de elementos no estructurales, así como el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación aplicables.

Es importante anotar que, durante el estudio, el solicitante podrá modificar el proyecto.

---

<sup>71</sup> Se entiende por vecinos los propietarios, poseedores, tenedores o residentes de predios colindantes, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6 del artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015.

### **3.3.6. Acta de observaciones y correcciones**

Una vez efectuada la revisión técnica, jurídica, estructural, urbanística y arquitectónica del proyecto, el curador urbano o la autoridad competente para su estudio, trámite y expedición, levantará por una sola vez, un acta de observaciones y correcciones en la que se informe al solicitante sobre las actualizaciones, correcciones o aclaraciones que debe realizar al proyecto y los documentos adicionales que debe aportar para decidir sobre la solicitud, si a ello hubiere lugar, para lo cual el solicitante tiene un plazo de treinta (30) días hábiles, prorrogables por otros quince (15) días, para dar respuesta al requerimiento.

### **3.3.7. Información de otras actividades**

En algunos casos, los curadores urbanos o las autoridades competentes para la expedición de licencias podrán solicitar a otras autoridades el aporte de información que requieran para precisar los requisitos definidos por la reglamentación nacional.

### **3.3.8. Expedición de la licencia, sus modificaciones y revalidaciones**

El término para resolver las solicitudes de licencias, sus modificaciones y revalidación de licencias, es de máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, vencido este plazo sin que los curadores urbanos o las autoridades se hubieren pronunciado, se aplicará el silencio administrativo positivo, pero en ningún caso en contravención de las normas urbanísticas y de edificación vigentes.

Antes de vencido el termino para resolver estas solicitudes, éste se podrá prorrogar hasta por la mitad del inicialmente otorgado.

Cumplidos todos los requisitos para la expedición de la licencia, se expedirá un acto de trámite que se comunica al interesado por escrito, para que aporte los documentos de legalización del artículo artículo 2.2.6.6.8.2 del decreto 1077 de 2015, en un término de 30 días, de lo contrario la solicitud en entenderá desistida.

Cumplidos todos los pormenores, se concederá la licencia que determina la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia; más la licencia no es indicador de la titularidad de los derechos reales, ni de posesión del inmueble.

### **3.4. Régimen especial en materia de Licencias Urbanísticas**

De conformidad con el artículo 2.2.6.1.1.11 del decreto 1077 de 2015, no se requiere licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:

*La construcción, ampliación, adecuación, modificación, restauración, remodelación, reforzamiento, demolición y cerramiento de aeropuertos nacionales e internacionales y sus instalaciones, (...) cuya autorización corresponda exclusivamente a la Aeronáutica Civil, de acuerdo con el Decreto-ley 2724 de 1993 o las normas que lo adicionen, modifique o sustituya.*

*La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorguen las autoridades competentes respecto de cada materia. Tampoco requerirá licencia el desarrollo de edificaciones de carácter transitorio o provisional que sean inherentes a la construcción de este tipo de proyectos.*

Tampoco se requiere licencia urbanística de construcción, para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.

Por otro lado, requiere licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puentes marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; pero no será necesario la licencia de urbanización, parcelación ni subdivisión.

### **3.5. Licencias Urbanísticas irregulares**

Después de una referencia *in extenso*, sobre las licencias urbanísticas donde se puntualizó en el procedimiento, los tipos y modalidades, así como el sujeto legitimado para peticionar, los requisitos para su expedición, algunas reglas excepcionales, entre otros tópicos; se plantean tres situaciones fácticas para identificar cuando una licencia urbanista es irregular para el ordenamiento jurídico en Colombia, y para ello es necesario plantear el siguiente interrogante: ¿Cuándo se considera que una licencia Urbanística es Irregular?, esto es, cuando:

#### **3.5.1. Se expide en contravía de las normas**

Esta irregularidad, está referida a la expedición de licencias urbanísticas sin el lleno de requisitos legales según la modalidad específica de licenciamiento requerido; no solo se trata de la falta de los múltiples documentos enlistados en reglones anteriores, donde se cuentan autorizaciones y certificaciones, necesarias para la entrada en funcionamiento del objeto licenciado, sino también los relacionados con la falta de cumplimiento de requisitos del predio para hacerse acreedor al licenciamiento solicitado, y peor aún, un licenciamiento en una de varias modalidades requeridas, pero ocultas por el solicitante.

#### **3.5.2. El solicitante no está legitimado para el licenciamiento y no se han convocado a los terceros necesarios**

Esta irregularidad, esta enlazada con la mención anterior, pero se plantea de manera independiente, pues a pesar de ser también una trasgresión a la norma; es indispensable separar el

sujeto legitimado de los demás requisitos legales, dado que se trata de una falta en el sujeto, no en el objeto. Puede ocurrir que se cumplan con todos los requisitos formales de la solicitud y se adjunten los documentos, pero el peticionario tenga ciertos límites para presentarla. Otra irregularidad relacionada con los sujetos se puede dar en el caso de que no se llame a los terceros necesarios, e inclusive no se haga el llamamiento a los vecinos colindantes. En este caso la irregularidad en la expedición de la licencia también se presenta por trasgresión a la norma, pero desde el punto de vista de los demás sujetos involucrados.

### **3.5.3. Se expide una licencia urbanística en la modalidad no autorizada por la ley**

Esta irregularidad, también constituye una trasgresión a la norma, pero se presenta por separado, ya que en este caso la irregularidad se basa no en el sujeto u el objeto, sino, el fin. Esta está referida a la expedición de la licencia urbanística alejándose de un juicioso estudio técnico, jurídico, estructural, urbanístico y arquitectónico del proyecto, desviando la esencia de la autorización de los órganos competentes para impactar el espacio público o privado. Es válido en este caso, citar el ejemplo en que el peticionario requiere una licencia de construcción en la modalidad de modificación, pero la ligereza del peticionario y la autoridad competente, consideran autorizar una Licencia de Construcción de Adecuación, y peor aún, confundir estas modalidades constructivas con el tipo de reparaciones locativas.

Por otro lado, es importante resaltar que una obra construida sin la respectiva licencia de construcción en la modalidad indicada, en una obra ilegal, o teniendo la licencia de construcción en una modalidad diferente a la requerida, también se considera la ilegalidad de la obra; a tal punto que los responsables deberán ser sancionados conforme a la tasación de la falta.

### **3.6. De las licencias urbanísticas en relación con las licencias de construcción**

Es importante que se tenga en cuenta que las licencias de construcción es una de las clases de licencia urbanística, por lo que nos encontramos frente a una relación género-especie; sin embargo, esta subordinación no la hace una inherente a la otra, pues son independientes en su naturaleza, su trámite y su finalidad. Por ejemplo, tener una licencia urbanística de parcelación

no implica tener implícita una licencia de construcción en caso de que necesite realizar construcciones para fraccionar el predio.

Lo que se traduce, en que al obtener alguno de los tipos de licencia urbanística, no implica *per se*, que con ella se obtenga implícitamente la licencia de construcción, así lo ha indicado la norma, es necesario gestionar la licencia de construcción para cada obra resultante de la licencia concedida. De ahí que de una licencia de subdivisión concedida bien sea urbana, rural o reloteo, se debe obtener la o las licencias de construcción de las obras que se requieran para tal fin, siendo coherente transversalmente en sus usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.

### **3.7. Reparaciones locativas**

Según el artículo 2.2.6.1.1.10 del decreto 1077 de 2015, son reparaciones o mejoras locativas aquellas obras que tienen como finalidad mantener el inmueble en las condiciones de higiene y ornato sin afectar su estructura portante, su distribución interior, sus características funcionales, formales y/o volumétricas.

Por lo tanto, este tipo de reparaciones no requerirán licencia de construcción<sup>72</sup>. Están incluidas dentro de las reparaciones locativas: el mantenimiento, la sustitución, restitución o mejoramiento de los materiales de pisos, cielorrasos, enchapes, pintura en general, y la sustitución, mejoramiento o ampliación de redes de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, telefónicas o de gas.

No obstante que las reparaciones no requieren licencia, es necesario que se cumpla con los reglamentos de propiedad horizontal, las normas que regulan los servicios públicos domiciliarios, prevenir daños a terceros y cumplir con los procedimientos para los inmuebles de conservación histórica, arquitectónica o bienes de interés cultural.

---

<sup>72</sup> También contenido en el artículo 8 de la Ley 810 de 2003

### 3.8. Futura reglamentación

El 14 de octubre de 2020, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio presenta el proyecto de decreto por el cual se modificaría el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el estudio trámite y expedición de las licencias urbanísticas y se expiden otras disposiciones. El futuro decreto da cuenta de disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas:

*El proyecto de decreto modifica el artículo 2.2.1.1 del Título 1, el artículo 2.2.4.1.7.2 del Título 4; los artículos 2.2.5.3.1; 2.2.5.3.7 del Capítulo 3 del Título 5; los artículos 2.2.6.1.1.1; 2.2.6.1.1.4.; 2.2.6.1.1.5; 2.2.6.1.1.6.; 2.2.6.1.1.7; 2.2.6.1.1.9; 2.2.6.1.1.11; 2.2.6.1.1.15; 2.2.6.1.2.1.1; 2.2.6.1.2.1.5; 2.2.6.1.2.1.7; 2.2.6.1.2.2.1; 2.2.6.1.2.2.2; 2.2.6.1.2.2.3; 2.2.6.1.2.2.4; 2.2.6.1.2.3.1; 2.2.6.1.2.3.3; 2.2.6.1.2.3.4; 2.2.6.1.2.3.5; 2.2.6.1.2.3.6; 2.2.6.1.2.3.8; 2.2.6.1.2.3.9; 2.2.6.1.2.3.13; 2.2.6.1.2.4.1; 2.2.6.1.2.4.2; 2.2.6.1.2.4.3.; 2.2.6.1.3.1; 2.2.6.1.4.1; 2.2.6.1.4.6; 2.2.6.1.4.7 del Capítulo 1 del Título 6; los artículos 2.2.6.3.1; 2.2.6.3.2; 2.2.6.3.5; 2.2.6.3.6; 2.2.6.3.7 del Capítulo 1 del Título 6; el artículo 2.2.6.6.9.1 del Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio.*

El anterior bloque normativo tiene que ver con las siguientes temáticas:

*Área o predio urbanizado; Cambio de uso; Factibilidad de servicios públicos domiciliarios; Incorporación al perímetro urbano; Radicación de documentos; Del presupuesto financiero del proyecto.*<sup>73</sup>

Del capítulo 6, ‘Sistema de reparto de cargas y beneficios’:

---

<sup>73</sup> Ministerio De Vivienda Ciudad y Territorio. Proyecto de decreto de 2020 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y se expiden otras disposiciones.” [Consultado el 19 de octubre de 2020]. Disponible en:

<http://www.minvivienda.gov.co/Lists/Consultas%20Publicas/ver.aspx?ID=486&ContentTypeId=0x01008C12A4888428CA439E77C05438ABF586>

Licencias urbanísticas: *Licencia de urbanización, Licencia de reurbanización, Licencia de parcelación, Licencia de subdivisión*; En el suelo urbano: *Subdivisión urbana, Reloteo*; De las licencias de construcción y sus modalidades: *Obra nueva, Ampliación, Adecuación, Modificación, Restauración, Reforzamiento estructural, Demolición, Reconstrucción, Cerramiento*; Autorización de actuaciones urbanísticas en bienes de interés cultural y bienes dentro de su área de influencia; Régimen especial en materia de licencias urbanísticas; Titulares de la licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción; Citación de vecinos; Intervención de terceros; De la revisión del proyecto; Contenido de la licencia; Obligaciones del titular de la licencia; Notificación de licencias; Publicación; Archivo del expediente de la licencia urbanística otorgada; Vigencia de las licencias; Vigencia de las licencias en urbanizaciones por etapa y proyecto urbanístico general; Tránsito de normas urbanísticas y revalidación de licencias; Otras actuaciones: *Ajuste de cotas de áreas, Concepto de norma urbanística, Concepto de uso del suelo, Copia certificada de planos, Aprobación de los planos de propiedad horizontal, autorización para el movimiento de tierras, Aprobación de piscinas, Modificación de planos urbanísticos de legalización y demás planos que aprobaron desarrollos o asentamientos, Bienes destinado a uso público o con vocación de uso público, Revisión independiente de los diseños estructurales por parte de curadores urbanos*; Autorización de ocupación de inmuebles; Incorporación de áreas públicas; Entrega material de las áreas de cesión; Declaratoria de situación de desastre o calamidad pública previo y/o ‘emergencia’; Evaluación de edificaciones; Licencias; Requisitos de la licencia.<sup>74</sup>

#### **4. REFERENTE A LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y OTROS CONCEPTOS PERTINENTES**

##### **4.1. Manejo del Suelo**

El manejo del suelo está relacionado con las técnicas o prácticas que mejoran o mantienen la vida útil del suelo, para los diferentes usos que la humanidad le brinde, para el caso de la

---

<sup>74</sup> Ministerio De Vivienda Ciudad y Territorio. Proyecto de Decreto "*Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y se expiden otras disposiciones*"

actividad agrícola, se relaciona con la dotación de los nutrientes necesarios para hacerlo más resiliente ante las inclemencias meteorológicas y de la desertificación.

El suelo debe conservar una textura, su fertilidad, su estructura, su materia orgánica y su proporcionalidad, así lo indica el artículo 79 superior, que otorga gran importancia al manejo del suelo, indicando como principio la obligación del Estado y de todas las personas a proteger las riquezas naturales y culturales de la nación, así como su diversidad e integralidad del medio ambiente. Vale la pena mencionar los tratados internacionales sobre el medio ambiente que incluyen el manejo del suelo como son: Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, 1972; la Declaración de Nairobi (Kenia), 1982 ; la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, 1992; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 1994; la Cumbre de la Tierra<sup>75</sup>, 2002, en Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible; y el Convenio sobre Diversidad Biológica<sup>76</sup>, 2010.

Desde la creación de promulgación de la Ley 2811 de 1974, se había señalado normas sobre el manejo racional del suelo, donde se mantenga su integralidad física y su capacidad productora, más adelante con la Ley 388 de 1997 se da al suelo una función social y ecológica que nos compromete a racionalizar las intervenciones sobre el territorio, lo anterior sin mencionar el sin número de normas relacionadas con la participación de la ciudadanía en aspectos del uso del suelo. Hoy la protección del suelo es más que un compromiso legal y comunitario, se trata de supervivencia, pues la contaminación y desastres naturales amenazan con modificar significativamente la vida del ser humano.

Por su parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha determinado una política nacional para la gestión integral ambiental del suelo, expidiendo guías<sup>77</sup> que definen, ejecutan,

---

<sup>75</sup> Donde se ratificaron los compromisos para alcanzar un desarrollo sostenible y la obligación de los Estados de proteger los bienes ambientales, entre estos el suelo.

<sup>76</sup> Con ella se creó la iniciativa internacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad del suelo.

<sup>77</sup> Un ejemplo es la guía: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Política nacional para la gestión integral ambiental del suelo (GIAS), 2013.

monitorean y evalúan las acciones de conservación del suelo, en cumplimiento de la constitución política de Colombia.

#### **4.2. Distribución del suelo**

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, esto es elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, realizar el inventario de las características de los suelos, adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial, capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la infraestructura colombiana de datos espaciales.

En Colombia, solo hasta 1902, se creó la oficina de Longitudes y Fronteras, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de describir las recién demarcadas fronteras de Colombia; pero en 1932 se dispusieron las cartas militares de las fronteras, para que en 1935 con el Decreto 1440 se crea el '*Instituto Geográfico Militar*', que más tarde se llamó '*Instituto Geográfico Militar y Catastral*', y finalmente en 1950 se denomina el Instituto Geográfico Agustín Codazzi— IGAC.

La distribución del suelo en Colombia no es tarea de una persona natural o jurídica, ya que se goza del derecho de la propiedad privada donde quien tenga la capacidad puede adquirir el suelo que se encuentre en venta, sin olvidar que el "*Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes*" artículo 332 Constitución política de Colombia

No obstante, es importante recordar que el uso de suelo está regulado por los Concejos Distritales y Municipales, quienes, a través del su Plan de Ordenamiento Territorial, determinan el uso y destinación que se le puede dar a cada una de las zonas de la ciudad, sus calles, zonas de expansión urbana, entre otras. Sin olvidar que son las Oficinas de Planeación Municipal o Distrital de las alcaldías de cada entidad territorial, las encargadas de expedir un concepto sobre uso del suelo.

Por otro lado, es importante recordar que la Ley 1900 de 2018<sup>78</sup>, conocida como la ley de tierras, se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. Pero existen instituciones y normas para la distribución y utilización del suelo rural, que, como la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios “UPRA” adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que se encarga de mejorar el proceso de planificación del suelo rural y riego para actividades agropecuarias y de desarrollo rural.

Todo lo anterior, es solo un ejemplo del amplio sistema normativo que se podría citar para referirse a la distribución del suelo, lo importante es tener presente que este concepto está ligado con la división del uso del suelo, a la titularidad del mismo, a las formas con sus limitaciones del uso en cada zona o región del país y, sobre todo, los derechos adquiridos sobre los mismo.

#### **4.3. Conservación del suelo**

La conservación del suelo, está referida, para los efectos de esta investigación, al deber que tiene la administración y los ciudadanos en Colombia, por orden constitucional, a proteger el suelo, y en general el medio ambiente en su integralidad física y su capacidad productora.

#### **4.4. Defensa política del suelo**

Colombia como Estado está obligado a ejercer por si, la defensa integral, diplomática, legal, judicial y militar de su territorio.

Para Martínez Pachón, la defensa de la nación se presenta a través de "*Conjunto de acciones y precauciones que el gobierno debe asumir permanentemente para proteger el patrimonio*

---

<sup>78</sup> Ley 1900 de 2018 “*Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”

*espiritual y material de la nación, empleando el poder ante posibles amenazas internas o externas, y para garantizar la integridad del Estado”*<sup>79</sup>

Lo que se traduce en la necesidad de realizar el despliegue militar necesario en defensa del territorio nacional, y demás actividades civiles necesarias; pero también se podrá realizar una defensa diplomática y legal, utilizando convenios internacionales, cortes internacionales y en general la conciliación entre las partes.

#### **4.5. Plusvalía**

El diccionario de la Real Academia Española define la plusvalía como el aumento del valor de un objeto o cosa por motivos extrínsecos a ellos. El concepto, también conocido con el nombre de plusvalor, fue desarrollado por el alemán Karl Marx.

El artículo 82<sup>80</sup> de la Constitución Política contempló la participación de las entidades públicas en la plusvalía que generen las acciones urbanísticas, precepto que se desarrolló a través de la Ley 388 de 1997 que a su vez reguló dicha participación y los elementos de esa obligación tributaria. La participación en plusvalía es el tributo que pueden cobrar los municipios o distritos a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, como consecuencia de una actuación administrativa consistente en una acción urbanística, relacionada con la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, o de la clasificación de parte del suelo rural como urbano, o del cambio de uso del suelo o del mayor aprovechamiento del suelo. La tarifa puede estar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado. Con base en lo anterior, para que se produzca el hecho generador de la plusvalía, se requiere de (i)

---

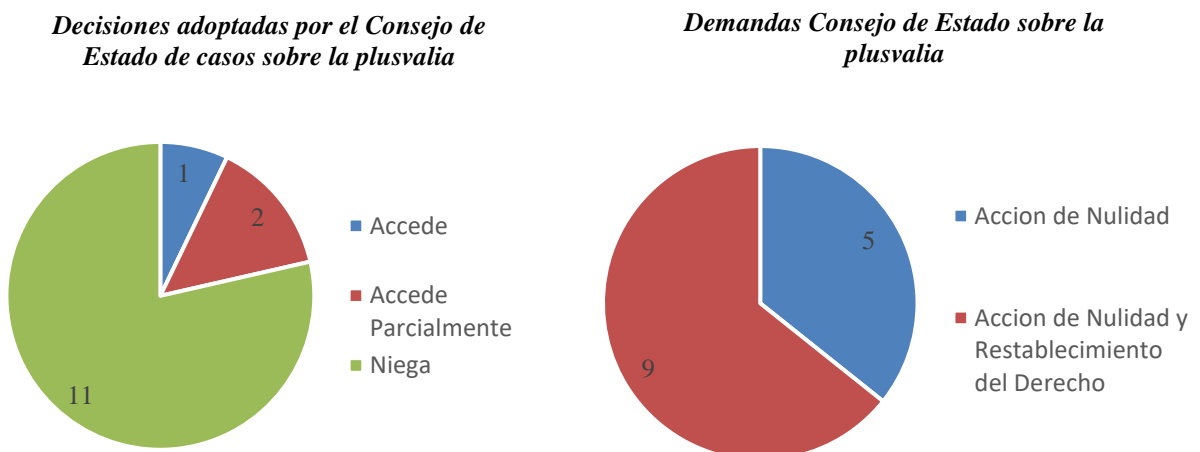
<sup>79</sup> MARTÍNEZ PACHÓN, Manuel Guillermo. El Principio de la Defensa Nacional. En: Revista Fuerzas Armadas n°. 216, diciembre, Pág. 7. [Artículo en línea] Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2010. [Consultado día 10 de agosto de 2020]

<sup>80</sup> Artículo 82 de la Constitución. “*Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común*”.

un acto administrativo que ordene una de las acciones urbanísticas contempladas en los numerales 1, 2 y 3 del art. 74 de la Ley 388 de 1997, y (ii) una autorización específica del aprovechamiento del uso del suelo o del área de edificación dispuesto en el POT y en los instrumentos que lo desarrollan.

El uso de este impuesto en Colombia ha generado cierto número de demandas, de las cuales, en una revisión de algunas de competencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Cundinamarca, se encontró que en la mayoría de casos se refiere necesariamente a las acciones de nulidad simple, así como de nulidad y restablecimiento del derecho en el cual se denuncia el decreto mediante el cual la alcaldía determinó y liquidó el valor del impuesto de plusvalía.

Los argumentos de los demandantes, en su gran mayoría, giran en demostrar que no hubo cambio en el uso del suelo, que hubo una errónea liquidación porque el hecho generador del impuesto no lo era, y en general porque el cálculo y liquidación del impuesto no correspondía a derecho.



Gráfica 9. Demandas Consejo de Estado sobre la plusvalía. Elaboración propia.  
 Gráfica 10. Decisiones adoptadas por el Consejo de Estado de casos de plusvalía. Elaboración propia.

## 4.6. Catastro

El catastro es *“el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.”*<sup>81</sup>

### 4.6.1 Catastro Multipropósito

El catastro multipropósito es un sistema de información de la tierra, basado en predios formales como informales. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como máxima autoridad catastral, indica que *“la información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización.”*<sup>82</sup>

El documento CONPES 3958, aprobado el 26 de marzo del 2019, contiene la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Esta política busca generar mayor seguridad jurídica, eficiencia del mercado inmobiliario, aportar al desarrollo y ordenamiento territorial y proveer herramientas para mejorar la asignación de recursos públicos a través de un catastro integral, completo, actualizado, confiable y en armonía con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital y en constante diálogo con otros sistemas públicos de información.<sup>83</sup>

Se prevé que esta herramienta ayude a las entidades territoriales a diseñar políticas públicas en pro de la equidad, facilite la titulación y formalización de predios rurales y urbanos, fortalezca finanzas de los territorios, pero sobre todo que sea un mecanismo que unifique en un

---

<sup>81</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3305. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Bogotá: DNP, 2019.

<sup>82</sup> INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Catastro Multipropósito. En: IGAC.gov.co [sitio web] Bogotá: IGAC. 2019 [consultado día 10 de septiembre de 2020]

<sup>83</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3305. Op. cit.

solo sistema la información de las entidades que participan del proceso de actualización y legalización de tierras.

Así mismo, el Gobierno nacional en la Ley 1955 de 2019, en el que denominaron un “*pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos*” plantea un enfoque de una Colombia productiva y autónoma, para ello se propone fortalecer las empresas con economía solidaria, establecer líneas de créditos para inversión, establecer unas áreas de economía naranja que serán reconocidas como instrumentos de ordenamiento territorial con el fin de fortalecer e incentivar las actividades culturales y creativas.

#### **4.7. Principio de publicidad y transparencia, y el catastro multipropósito**

Sin desmeritar la importancia de los muchos objetivos o propósitos del catastro multipropósito, para efectos de las irregularidades del sector urbano, la materialización de los principios de publicidad y transparencia de la información catastral merece una especial atención, pues contribuye a potencializar las capacidades territoriales sobre el uso y actualización de la información catastral.<sup>84</sup> Adicionalmente, en el objetivo específico número 3, al literal se plantea “*integrar la información catastral al diseño e implementación de políticas públicas y a la gestión del territorio*”<sup>85</sup>, lo cual contribuiría de manera positiva a prevenir e identificar de forma más eficiente ciertas irregularidades urbanísticas.

Lo realmente importante, es que los mecanismos y normas, permitan la alimentación y uso transparente de los sistemas de información respecto a la propiedad, de forma que los programas, los derechos concedidos y/o ayudas, sean coherentes con la realidad de los territorios.

---

<sup>84</sup> Ibid. Pág. 45

<sup>85</sup> Ibid. Pág. 46

#### **4.8. Gestión irregular**

Según la Real Academia Española de la lengua, es irregular todo lo que está fuera de la regla o resulta contraria a ella, siendo el opuesto a regular, es decir, aquello que esta ajustado o conforme a la regla, que es uniforme o que no sufre grandes variaciones.

Por otro lado, se conoce como irregularidad en materia legal, a la violación a la constitución, la ley o el reglamento establecido; en otras palabras, es aquella trasgresión a la norma, a la costumbre —sobre todo en materia comercial—, al debido proceso y a toda aquella conducta que se espera del operador jurídico, del administrador o del administrado.

Para efectos de esta investigación, nos referiremos solo a la irregularidad de tipo legal, pues hablamos de trasgresión de la norma.

La gestión irregular está referida a la conducta, activa u omisiva del servidor público, o de los particulares que realicen una gestión con trasgresión a la norma, en fin, una gestión anti-económica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, faltando al debido proceso, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

#### **4.9. Volteo de Tierras**

Es un nuevo fenómeno, que consiste en introducir modificaciones a los planes de ordenamiento territorial, de tal manera que se traduzca en un beneficio doloso a favor de una o varias personas al cambiar la modalidad de uso del suelo, generando ganancias ilícitas, por ejemplo, un terreno que era considerado como agrícola se convierte de pronto en parte del terreno urbano, triplicando su valor comercial.

La indebida incorporación de suelo rural al uso urbano mediante actuaciones *non sanctas*, o mejor, sin el cumplimiento de los requisitos jurídicos y técnicos, las convierte en conductas ilegítimas y fraudulentas.

Vale la pena aclarar que no toda incorporación de suelo, es *per se*, un volteo de tierras, pues la primera se trata de una actividad legítima regulada por la Ley 388 de 1997, que permite a cualquier municipio o distrito colombiano que tenga necesidad de hacerlo, ampliar sus perímetros urbanos o habilitar suelos no desarrollados dentro de los mismos para expedirse o realizar procesos urbanísticos, facilitar la construcción de infraestructura de servicios públicos, vivienda, comercio u otros servicios, donde se hace necesario modificar sus POT. Bajo esta prerrogativa, gestores públicos y privados han venido utilizando esta figura para obtener beneficio, generándose a favor de sí o de un tercero, un enriquecimiento ilícito, que no correspondía a los ideales de la norma.

Fue así, como inicialmente no se hizo fácil identificar este hecho de corrupción, muy común en zonas rurales aledañas a las zonas urbanas, de gestión irregular generalmente cometidas por administradores del patrimonio público.

En párrafos anteriores se hizo referencia al manejo, conservación y distribución del suelo, y a la obligación que tiene el Estado de defender el suelo y garantizar el buen uso de este, por lo que para el Estado es necesario, no solo la tipificación de la conducta, sino establecer las sanciones a que haya lugar conforme al ordenamiento jurídico.

En la mayoría de casos causa empobrecimiento a los municipios por la vía de no recaudar para su fisco recursos que por ley le pertenecen y además son invaluable para su propio desarrollo, como quiera que un futuro desarrollo urbanístico beneficiaría al propietario de un terreno por el incremento del valor del mismo, generándose un aprovechamiento particular en detrimento del general.

#### **4.9.1. Elementos constitutivos del ‘volteo de tierras’**

Para que se configure el fenómeno de *‘volteo de tierras’* tienen que concurrir los siguientes elementos:

- 1. La incorporación de suelo sin estudios técnicos, es decir, sin un análisis serio de la capacidad de ese suelo para ser integrado al desarrollo urbano, que demuestre que la*

*decisión de llevar a cabo cualquier incorporación se basa en un análisis riguroso del potencial o la capacidad que tiene un suelo de soportar la prestación de servicios públicos domiciliarios, la construcción de vivienda o espacio público para parques, equipamientos, accesibilidad a la malla vial arterial del municipio y conectividad, entre otros factores que deben ser objeto de estudio. Implica un cambio en las normas de suelos que da lugar a transacciones entre privados sin que ese mayor valor de la tierra se incorpore al desarrollo urbano como parte de los costos del urbanismo.*

*2. Lucro ilícito*

*3. No persigue ninguna finalidad de interés público, se trata de una incorporación ilegítima del suelo.*

*4. Requiere que por lo menos un sujeto activo calificado. Este debe tener intervención en la modificación o expedición irregular del nuevo POT.*

Estos elementos, no podrán considerarse de manera independiente, pues deben concurrir de manera conjunta para que se configure el fenómeno descrito.

## CAPÍTULO II: LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SANCIÓN EN EL URBANISMO

Puede colegirse que en Colombia hay una problemática latente frente al llamado ‘*volteo de tierras*’ y otras materias relacionadas con el uso del suelo, poniendo en riesgo la planificación territorial, la seguridad alimentaria por la pérdida de tierras con potencialidades agrícolas, los recursos naturales renovables y no renovables, los ecosistemas protegidos, patrimonio cultural y en algunos casos incluso derechos fundamentales y colectivos. Todo lo anterior enmarcado dentro de la lógica de los intereses económicos y de poder que han permeado tanto al sector público como el privado y por eso es que deben tomarse medidas desde lo jurídico y legal para evitar la impunidad, que en últimas como ya se ha explicado, es el factor que incrementa la percepción de corrupción que se tiene. La siguiente gráfica expone los efectos de la corrupción en el sector:



Gráfica 11. Efectos de la corrupción en el sector urbanístico. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

### 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN EN LOS PROCESOS URBANÍSTICOS

La participación juega un papel clave en la planeación del suelo, pero también en el ejercicio del control urbano; y al ser tan importantes las etapas de los procesos urbanísticos, son

muchos los actores que deberían intervenir. Entre ellos tenemos de manera enunciativa a las áreas municipales y áreas metropolitanas, gobiernos municipales y departamentales, otros entes territoriales —como las recién creadas regiones administrativas de planificación y los territorios étnicos—, empresas de servicios públicos, los comités locales para la prevención y atención de desastres y unidades de gestión del riesgo, curadurías urbanas, arquitectos e ingenieros civiles, juntas de acción comunal, autoridades étnicas cuando corresponda, unidades de gestión urbanísticas, la comunidad en general, constructoras, asociaciones de vivienda, colegios y universidades, veedurías ciudadanas, el ministerio público, entre otros. Sin embargo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial hace énfasis en la aprobación de la CAR, la concertación con la junta metropolitana, el concepto del consejo territorial de planeación y la consulta democrática<sup>86</sup>, de ahí que a continuación sólo se hará referencia a estos actores.

### **1.1. De la participación ciudadana y los consejos territoriales de planeación**

En la ley de ordenamiento territorial, Ley 388 de 1997, se expone la importancia de los procesos de participación ciudadana en la formulación, diseño y ejecución de proyectos de transformación y desarrollo de su territorio. Es así como el art. 4 fomenta la concertación entre intereses sociales, económicos y urbanísticos. Estos procesos participativos no deben ser tratados por las administraciones como mera socialización de información.

La participación ciudadana como mecanismo de control genera un espacio propicio para la materialización del control colectivo o comunitario que complementa y refuerza el control estatal descentralizado; adicionalmente, la participación ayuda a atacar el flagelo de la urbanización segregacionista, excluyente y contaminante por una que incline la balanza hacia la justicia social.

---

<sup>86</sup> MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía N.º 1, Serie Planes de Ordenamiento Territorial: Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial [Libro digital]. Bogotá, 2004. [Consultado 15 de noviembre de 2019] pág. 5.

Algunos ejemplos de la participación ciudadana en los procesos urbanísticos son las veedurías ciudadanas con enfoque urbano, organizaciones comunitarias, juntas vecinales, asociaciones de vecinos, asambleas de copropietarios —que adicionan un elemento de autorregulación en comunidades cerradas de vecinos y favorecen la generación de una cultura de legalidad urbanística— y los muy conocidos consejos de planeación.

Con respecto a los Consejos Territoriales de Planeación, según definición del Departamento Nacional de Planeación, estos son instancias territoriales de planeación “*para garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de la planeación participativa*”<sup>87</sup>. Estos, junto con el Consejo Nacional de Planeación, conforman el Sistema Nacional de Planeación<sup>88</sup>. Los consejos territoriales de planeación representan a la sociedad civil en las fases de elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Su función principal es servir como ente de consulta de carácter permanente donde se materializa una interlocución de los actores, recursos y activos de la sociedad para promover el control social de la gestión pública territorial.<sup>89</sup>

Adicionalmente es importante recordar que en la Sentencia C-524/03, la Corte Constitucional estableció que “*la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los*

---

<sup>87</sup> CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Normatividad de Consejos Territoriales de Planeación CTP. En: DNP.gov.co [sitio web] Bogotá: DNP, 2020. [consultado día 12 de septiembre de 2020]

<sup>88</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 340. “*Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el sistema nacional de planeación.*”

<sup>89</sup> CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guías para la gestión pública territorial. El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). En: DNP.gov.co [Libro en línea] Bogotá: DNP, 2011.

*Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación del mismo.*”<sup>90</sup>

En consecuencia de lo anterior, las principales responsabilidades de los consejos territoriales de planeación están dirigidas hacia la elaboración de (i) el concepto del proyecto de desarrollo territorial, (ii) el concepto técnico semestral de seguimiento al plan, y (iii) un pronunciamiento dirigido al Ministerio de Hacienda sobre el cumplimiento del plan de desempeño.<sup>91</sup> Al respecto, el DNP en la sexta guía para la gestión pública territorial referida al el papel de los CTP identificó 18 riesgos de uso inadecuado, ineficiente y poco transparente de los recursos del Sistema General de Participaciones<sup>92</sup>, que se materializarían en caso de que los CTP

---

<sup>90</sup> Sentencia de la Corte Constitucional n.º C-524/03 M.P.: Jaime Córdoba Triviño

<sup>91</sup> CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guías para la gestión pública territorial. El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Op. cit.

<sup>92</sup> A saber: “1. No enviar la información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea. 2. No haber entregado a los encargados de efectuar las auditorías, la información y/o soporte requeridos para su desarrollo, en los términos y oportunidad solicitados. 3. Presentar a la corporación de elección popular correspondiente un presupuesto no ajustado a las normas que rigen la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones. 4. Cambio en la destinación de los recursos. 5. Administración de los recursos en cuentas no autorizadas para su manejo o no registradas ante el ministerio del sector al que correspondan los recursos. 6. Realización de operaciones financieras o de tesorería no autorizadas por la ley. 7. Registro contable de los recursos que no sigue las disposiciones legales vigentes. 8. Procesos de selección contractual en trámite cuyo objeto o actividades contractuales no se hallen orientados a asegurar la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente; no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios. 9. No disponer de interventores o supervisores de contratos y convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores. 10. No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija. 11. No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios, Sisbén, o de estratificación, actualizados y en operación, bajo parámetros de calidad. 12. No cumplir las condiciones de focalización, identificación de beneficiarios de programas sociales, estratificación y demás procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social. 13. No disponer de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, cuando la ley lo exija. 14. La imposición de sanciones por parte de los organismos de control relacionadas con el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones. 15. Afectación de los recursos del Sistema General de Participaciones con medidas cautelares. 16. No cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, fijadas por la autoridad competente. 17. Suscripción, modificación o ejecución de contratos cuyo objeto o actividades contractuales no aseguren la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente, no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios. 18. Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones.”

no cumplieran de manera correcta su tarea. Estos riesgos son prueba de la importante labor de estos órganos. Ahora, en lo que refiere a los riesgos del componente urbano, estos incluyen temas que van desde el uso y ocupación de vías, redes de servicio públicos, espacio libre, espacio para VIS —Viviendas de Interés Social—, entre otras, como también consideraciones sobre el crecimiento urbano de la entidad territorial, el desarrollo económico y dinámicas productivas, la legalización urbanística, entre otros elementos que se deben incluir en el concepto sobre el POT de acuerdo con la última guía para consejos territoriales de planeación elaborado en el 2020 por la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional y Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del DNP<sup>93</sup>.

## 1.2. Concertación con las autoridades ambientales

Las grandes concentraciones en las ciudades y sus consecuencias en el medio ambiente han hecho de la gestión ambiental urbana un elemento fundamental de la agenda pública ambiental en palabras del mismo Ministerio de Ambiente<sup>94</sup>. Pensar en gestión ambiental urbana implica la construcción de espacios de concertación y trabajo mancomunado entre autoridades ambientales y entidades territoriales para solucionar la problemática institucional de *“falta de concertación de estrategias para impulsar el uso eficiente y la prevención de la contaminación con los principales sectores productivos”*<sup>95</sup>. Dentro de estas estrategias se encuentran la definición de criterios ambientales para la definición de áreas de disposición de residuos, infraestructura de servicios públicos, zonas de amortiguación, entre otras, así como los planes de promoción de un equilibrio interregional de distribución de costos y beneficios ambientales, concertación y participación para la gestión de áreas naturales protegidas, las ya mencionadas áreas amortiguadoras y zonas periféricas a las zonas protegidas, entre otras.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales. Guía para consejos territoriales de planeación. [Documento en línea] En: DNP.gov.co, 2020 [Consultado día 10 de agosto de 2020]

<sup>94</sup> MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política de Gestión ambiental Urbana. En: Minambiente.gov.co [Libro en línea] Bogotá, 2008. [Consultado día 10 de agosto de 2020]

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid

Ahora, la estructura normativa colombiana implica que, en materia de ordenamiento territorial, los POT deben respetar las normas de superior jerarquía dentro de las cuales se encuentran las normas nacionales y regionales ambientales que se refieren a la conservación y protección del medio ambiente.<sup>97</sup> En otras palabras los POT deben tener en cuenta *las “determinantes que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia”*. Estas determinantes están contempladas en el artículo 10° de la Ley 388 de 1997 y se transcriben a continuación:

- 1. Las relacionadas con la conservación y protección ambiental, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.*
- 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas inmuebles consideradas como patrimonio cultural, histórico, artístico y arquitectónico de la Nación y los departamentos.*
- 3. El señalamiento y localización de infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía.*
- 4. Los componentes de ordenamiento territorial en los planes de desarrollo metropolitanos, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas.*

Como se ve la determinante número 1., la inclusión de la dimensión ambiental es un imperativo en la planeación territorial y por tanto en el urbanismo colombiano. Es así como la cabeza del sector ambiente —Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible— ha elaborado múltiples directrices de gestión y responsabilidad compartida de las autoridades ambientales regionales y urbanas quienes deben coordinar y cooperar en el manejo de asuntos comunes, donde sin duda la gestión del suelo cobra un papel protagónico. Y es la imprescindible inclusión de las determinantes ambientales en los planes de ordenamiento territorial municipal y

---

<sup>97</sup> Ibid

distrital, lo que lleva a la necesidad de “*consolidar espacios de concertación y trabajo conjunto entre autoridades ambientales y entes territoriales y aunar recursos para la gestión ambiental urbana.*”<sup>98</sup>

### **1.3. Concertación con las áreas metropolitanas, los departamentos y las RAP**

Como su nombre lo indica, este proceso se realiza en la fase de concertación siguiente a la formulación y previa a la adopción del POT. Con respecto a las áreas metropolitanas, la autoridad municipal debe concertar con la junta metropolitana, esto debido a que los planes de desarrollo metropolitanos “*constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos*” incluido en la determinante número 4 del art. 10 de la ley 388 citado en el acápite inmediatamente anterior.

En el caso de los departamentos, los municipios deberán articular su visión de desarrollo con las perspectivas regionales y departamentales del departamento al cual pertenecen.<sup>99</sup> Y finalmente, de acuerdo con el art. 30 de la Ley 1454 del 2011, modificado por el artículo 4 de la Ley 1962 de 2019, que desarrolla el artículo 306 de la Constitución Política, las actuales Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), creadas por convenio entre los departamentos y distritos parte, son un espacio para “*promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional*”<sup>100</sup> y un espacio de concertación regional entre los departamentos.

---

<sup>98</sup> Ibid. Op. cit. pág. 10

<sup>99</sup> MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía n°. 1, Serie Planes de Ordenamiento Territorial: Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial [Libro digital]. Bogotá, 2004. [Consultado 15 de noviembre de 2019]

<sup>100</sup> Ley 1454 del 2011. Artículo 30. “*De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio una Región Administrativa y de Planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional (...)*”.

## 2. MEDIDAS PARA PREVENIR LAS IRREGULARIDADES EN EL USO DEL SUELO

Como se ha expuesto, existe gran robustez normativa relacionada con el control del uso del suelo, especialmente con todo lo que implican los procesos de licenciamiento, por medio del cual se facultan a entidades públicas y personas jurídicas y naturales, a realizar obras civiles y construcciones en general, se convierten en una de las estrategias para adoptar las políticas de ordenamiento territorial en el municipio, distrito, o área metropolitana, para planificar política, administrativa y física, que se complementa con los planes de desarrollo con dimensión territorial, así lo afirman Aida Lemus y Víctor Lemus, autores del libro ‘Introducción a las Infracciones urbanísticas’<sup>101</sup>, respecto de los POT como instrumento para reglamentar los usos del suelo (Ley 388 de 1997).

No obstante, existen otros componentes problemáticos para la recta consecución de los fines esenciales del urbanismo en Colombia, materializada en los problemas de planeación territorial, es decir, la falta de una planeación ordenada y equitativa que ha estado en cabeza de los alcaldes, concejos municipales y distritales, ejerciendo la supervisión y vigilancia de las curadurías urbanas, poseían entonces una gran responsabilidad impactando directamente el desarrollo de los territorios; así lo enfatiza Mariangela Oliver, al indicar que fueron los alcaldes municipales y distritales los encargados de vigilar y controlar el cumplimiento de la norma urbanística por parte de los curadores urbanos, quienes expiden las licencias y así afectaban positiva o negativamente el desarrollo urbano.<sup>102</sup>

Es muy importante resaltar que, además de los actores anteriormente mencionados, en el otorgamiento de una licencia urbanística y la construcción de un POT, participa un nutrido grupo de actores públicos y privados —servidores públicos y ciudadanos—, que, durante la construcción de estas herramientas, hacen un control intrínseco de los procesos urbanísticos.

---

<sup>101</sup> LEMUS CHOIS, Aida y LEMUS CHOIS, Victor. Introducción a las infracciones urbanísticas. Bogotá: Unian-des Temis, 2009. pág. 28

<sup>102</sup> OLIVER ROMERO. Op. cit. pág. 24

## 2.1. Control urbano colombiano al tenor del Derecho administrativo.

El control urbano es una obligación que tienen los municipios en cabeza del alcalde, de velar por el cumplimiento tanto de las normas urbanísticas establecidas en el POT como de las licencias urbanísticas expedidas. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación: “(...) con un adecuado control urbano en el municipio se evita la proliferación de asentamientos en precarias condiciones urbanísticas, carentes de espacio público y zonas de equipamientos. Por otro lado, genera un desarrollo ordenado de la ciudad cumpliendo con los estándares de calidad y espacio público que determine el POT.”<sup>103</sup>

Por estas razones, la ley prevé la creación de figuras jurídicas que faciliten y permitan el control urbano, teniendo actores tales como la Comisión de veeduría, que es un organismo que tiene como función la coordinación y seguimiento de las curadurías urbanas, velando por su buen desempeño en los aspectos técnicos, profesionales, éticos y de correcta articulación con la administración municipal o distrital.

A continuación, se enuncian los actores que hacen parte del Control urbano en Colombia:



Gráfica 12. Actores que hacen parte del control urbano. Elaboración Propia

<sup>103</sup>PROCURADURÍA GENERAL. 365 días de procuraduría ciudadana. En: Procuraduria.gov.co [Libro digital]. Bogotá, 2018. [Consultado día 28 de octubre de 2019] pág. 29

### **2.1.1. En las autoridades locales.**

De la lectura del documento ‘365 días de procuraduría ciudadana’ ya citado, se resalta la autonomía administrativa concedida a los municipios y distritos en el control urbanístico, representada más notablemente en elaboración de sus planes de ordenamiento territorial y demás herramientas de planificación, y en fin en la facultad de decidir el destino del desarrollo urbano de su territorio conforme las normas pertinentes, expresado así:

*“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.”<sup>104</sup>*

### **2.1.2. En la ciudadanía.**

Para Victor Lemus Chois, la ciudadanía cumple un papel de suma importancia en la misión urbanística, pues su *“propuesta para superar la poca efectividad de enfocar el control urbano exclusivamente en las sanciones requiere que la sociedad se comporte de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales para conseguir sus fines.”*<sup>105</sup> Esto es generar conciencia para que el ciudadano cumpla la norma y no se atenga a las sanciones que amerite. Pero también le otorga una tarea al administrador, en el sentido de *“(...) prever normas para el acompañamiento y asesoramiento gratuito de parte de la administración en el trámite y*

---

<sup>104</sup> PROCURADURÍA GENERAL. 365 días de procuraduría ciudadana. Op. cit.

<sup>105</sup> LEMUS CHOIS, Victor. Licencias e infracciones urbanísticas. En: La Ciudad y el Derecho. Bogotá: Uniandes Temis, 2012. pág. 422

*obtención de licencias de construcción en los estratos medios y bajos contribuiría decididamente a promocionar el ordenamiento urbano en los habitantes*”<sup>106</sup> que debe ser la verdadera esencia del que hacer de la administración pública en ejercicio de un buen control urbanístico.

Como indica Miguel Henao Henao, realmente se requiere consolidar un modelo de ciudad que se adecue a las características de cada municipio o distrito<sup>107</sup>, que responda a las necesidades y el querer de la comunidad, respecto al poder que tienen las autoridades locales y el nuevo código nacional de la policía, señala que:

*Los gobiernos municipales y distritales cuentan con el poder residual de policía, que faculta a los concejos distritales y municipales para reglamentar los aspectos que no hayan sido contemplados en la ley o en las disposiciones departamentales, para lo cual se deberán seguir los medios, procedimientos y medidas correctivas contenidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia*<sup>108</sup>

*(...) En Colombia, el control urbano presenta dos regímenes temporales que hasta la fecha coexisten. El régimen anterior se rige por la lógica y procedimientos del Derecho administrativo y cubre las actuaciones contrarias al ordenamiento urbanístico (llamadas infracciones urbanísticas) ocurridas hasta el 28 de enero de 2017. Por su parte, el nuevo régimen, definido por el Código Nacional de Policía y Convivencia, es aplicable a las conductas ocurridas a partir del 29 de enero de 2017 (denominados comportamientos contrarios a la convivencia)*<sup>109</sup>

Este código nacional de policía es entonces una herramienta efectiva para tratar los asuntos que se relacionen con los comportamientos que afectan la convivencia ciudadana, y entre ellos los urbanísticos.

---

<sup>106</sup> Ibid. Op. cit. pág. 425

<sup>107</sup> HENAO HENAO, Miguel. Manual de Derecho Urbano. El curador urbano y las licencias urbanísticas. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. pág. 323

<sup>108</sup> Ibid. Op. cit. pág. 325

<sup>109</sup> Ibid. Op. cit. pág. 326

Respecto del marco jurídico actual en el sector urbanístico y el incremento de las malas prácticas en las regulaciones aplicables al uso del suelo, el doctor Manuel Restrepo señala:

*El problema no es tanto de la 'norma', el problema son los actores que transgreden la norma porque la actividad urbanística es una de las más regladas que hay en Colombia, el problema no es por falta de regla, el problema son los incentivos perversos para saltarse la regla. Siempre como la técnica evoluciona naturalmente la norma técnica tiene que adecuarse a la 'lex artis' que es lo que de manera reciente está probado, que funciona mejor y ajustarlo, pero el problema yo creo que no está ahí, el problema está en los incentivos que hace que las personas no las apliquen o aprovechen por ejemplo los resquicios, los intersticios del ordenamiento de un sistema, para a través de unas muy elaboradas filigranas obtener un provecho indebido, pero pues eso siempre sucederá con el ordenamiento. Habrá quienes buscarán la manera de eludir y evadir la aplicación para obtener un beneficio indebido. Entonces no creo que haya insuficiencia para ese propósito.<sup>110</sup>*

El anterior es un criterio muy acertado, en el entendido que existe suficiente regulación en la materia, el problema no estaría entonces en quien legisla, sino en quien debe aplicar la ley y cumplirla, pues desdibujan el verdadero querer de la norma, con intenciones de un lucro ilícito.

## **2.2. De los curadores urbanos**

Son Curadores Urbanos, los particulares encargados de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción, a petición de los interesados en adelantar proyectos de urbanización o de edificación en las zonas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción.

---

<sup>110</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel. [Entrevista grabada] Duración 1 hora, 42 minutos, 27 segundos. Bogotá: Realizada por ORTIZ, Gloria Teresa. 4 de mayo de 2020.

Los curadores urbanos ejercen una función pública, que consiste en la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, a través del otorgamiento de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión, de construcción, etc. El curador es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responde disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, a terceros o a la administración pública en el ejercicio de su función.

Para la autora María Cristina Arenas, en el capítulo ‘El curador urbano y las licencias urbanísticas’ del libro ‘Manual de Derecho Urbano’: “(...) *La principal finalidad del curador urbano es ‘dar fe’. Esto último es importante resaltarlo en la medida en que la función pública que ejerce el curador urbano se limita exclusivamente a la verificación normativa de las solicitudes de licencias urbanísticas frente a un proyecto sometido a su consideración.*”<sup>111</sup>

Las entidades competentes y los curadores urbanos, según sea del caso, cuentan con un término de cuarenta y cinco (45) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia, contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos sin que las autoridades se hubieren pronunciado, las solicitudes de licencia se entenderán aprobadas en los términos solicitados.

A mediados del año 1996, se expidió el Decreto 992<sup>112</sup>, donde se reglamentaba la figura del curador urbano y se establecían los plazos para que las administraciones municipales y distritales la implementaran en su jurisdicción.

Una vez en vigencia la Ley 388 de 1997, el Ministerio de Desarrollo Económico expidió el Decreto reglamentario 2111 en agosto de 1997<sup>113</sup>, el cual recogía aspectos del Decreto-Ley

---

<sup>111</sup> ARENAS GUEVARA, María Cristina. Manual de Derecho Urbano. El curador urbano y las licencias urbanísticas. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. pág. 243

<sup>112</sup> Decreto 992 de 1996 “*Por el cual se reglamenta el capítulo IV del decreto extraordinario 2150 de 1995*”.

<sup>113</sup> Decreto 2111 en agosto de 1997 “*Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas.*”

2150 de 1995<sup>114</sup> y la incipiente experiencia del ejercicio de las curadurías en funcionamiento, este decreto fue derogado por el Decreto 1052 de junio de 1998<sup>115</sup>, y le dio un cuerpo más consistente al procedimiento de expedición de las licencias urbanísticas, complementado por los decretos 33 de 1998<sup>116</sup>, 34 de 1999<sup>117</sup> y 2809 de 2000<sup>118</sup>, reglamentarios de la Ley 400 de 1997, cuyo corpus se conoce como la Norma Sismo Resistente (NSR 98).

Adicionalmente, la misma Ley 388 de 1997 fue adicionada por la Ley 902 de 2004<sup>119</sup>. Particularmente, esta ley clasifica las normas urbanísticas, definidas como aquellas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos.

En respecto a la resolución de conflictos de competencias administrativas, el Consejo de Estado, en el documento de recopilación ‘Memoria 2018, Tomo I’. de la Sala de consulta y servicio civil, afirma:

*La Ley 810 de 2003 precisa que el ejercicio de esta labor conlleva el ejercicio de funciones públicas. El inciso 2 del artículo 9 señala: “La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción”*

*Sin embargo, previo a la promulgación de la ley 810 de 2003, disposiciones tales como el Decreto 2150 de 1995 (artículo 50) y la ley 388 de 1997 (artículo 3) ya habían*

---

<sup>114</sup> Decreto Ley 2150 de 1995 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

<sup>115</sup> Decreto 1052 de junio de 1998 “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas”.

<sup>116</sup> Decreto 33 de 1998 “Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes NSR-98”.

<sup>117</sup> Decreto 34 de 1999 “Por medio del cual se modifican algunas disposiciones del decreto 33 de 1998”.

<sup>118</sup> Decreto 2809 de 2000 “Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 33 de 1998 y 34 de 1999”.

<sup>119</sup> Ley 902 de 2004 “Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

*señalado que el ejercicio de labor de curador urbano acarrea el cumplimiento de una función pública, en tanto que se trata de una actividad que ayuda al cumplimiento de los fines del Estado en los ámbitos del urbanismo y la construcción.*

*Con estas precisiones, no solo se resalta la importancia de la labor del curador urbano en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sino que, considerando ésta una función pública, se requiere sobre este ejercicio un especial seguimiento y control a cargo del Estado; por lo que continua el concepto indicando que:*

*De otra parte, el Decreto ley 262 de 2000, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por el congreso de la república en la ley 573 de 2000 dispuso, en su artículo 75, que correspondía a las procuradurías regionales conocer en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten con los “curadores urbanos y demás particulares que desempeñen función pública.*

*La sujeción de los curadores urbanos a la ley disciplinaria fue reafirmada con la expedición de la ley 734 de 2002, cuyo artículo 53, recientemente modificado por el artículo 44 de la ley 1474 de 2011, dispuso: “El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales”<sup>120</sup>*

El Consejo de Estado pone de presente la sujeción que les asiste a los curadores urbanos de adecuar su comportamiento al cumplimiento de las normas disciplinarias, dado que cumplen con una función pública como todo servidor público, incluso sin serlo formalmente.

Por otro lado, frente a un conflicto de competencia entre la Alcaldía de Medellín y la Procuraduría Regional de Antioquia, para tramitar procesos disciplinarios en contra de los curadores urbanos, la sala plena del Consejo de Estado precisó que era la Procuraduría General de

---

<sup>120</sup> CONSEJO DE ESTADO. Memoria 2018, Tomo I. Sala de consulta y servicio civil, resolución de conflictos de competencias administrativas. Bogotá 2018. pág. 284-285

la Nación, la llamada a conocer de dicha investigación disciplinaria, lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 75 de la ley 734 de 2002, que aparentemente contradecía el artículo 101, numeral 7º, de la ley 388 de 1997, que señalaba que “*el alcalde municipal o distrital, indelegablemente, será la instancia de vigilar y controlar por el cumplimiento de las normas urbanísticas, por parte de los curadores urbanos*”<sup>121</sup>. Sin olvidar que es la Procuraduría General de la Nación la máxima autoridad en materia disciplinaria, por lo cual goza de un poder disciplinario preferente.

Recordemos que en el marco del numeral 6 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003, una vez expedida la licencia urbanística, el alcalde municipal o distrital, o su delegado permanente, tenía la tarea de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos; pero tras el desplome del edificio Space, en Medellín, se sancionó la Ley 1796 del 2016, conocida como ‘*Ley de Vivienda Segura*’, en la que se otorga a la Superintendencia de Notariado y Registro la responsabilidad de fijar las directrices para abrir un concurso de méritos público y abierto para elegir a los curadores; al igual que ejercer la vigilancia y control de los curadores urbanos del país; así lo indico el Consejo de Estado:

*Para terminar el recuento histórico y normativo del control disciplinario aplicable a los curadores urbanos, es menester hacer referencia a la Ley 1796 de 2016, cuyo artículo 24 dispone que “el régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación”. La misma norma establece que las competencias de vigilancia y control de los curadores urbano, temas que encuentran en la ley en cuestión profuso desarrollo, serán ejercidas por la Superintendencia Delegada para Curadores Urbano, dependencia de la Superintendencia de Notariado y Registro cuya creación fue ordenada por la ley. Con arreglo a lo*

---

<sup>121</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil, conflictos de competencia. Bogotá, 2018. pág. 284-285

*dispuesto en este artículo, se advierte que, a partir de la entrada en vigencia de la ley 1796 de 2016, la competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria cambió de titular, por lo que, en adelante, deberá ser ejercida por la Superintendencia de Notariado y Registro.<sup>122</sup>*

En este mismo sentido, es importante resaltar que el Decreto 1203 de 2017<sup>123</sup> establece que el alcalde municipal o distrital deberá designar a los curadores según el resultado del concurso que se adelante para la designación de estos. El concurso incluirá las siguientes pruebas:

- 1. Examen sobre normas nacionales, municipales y distritales en materia de desarrollo y planificación urbana y territorial y marco general de sismo resistencia.*
- 2. Examen sobre normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.*
- 3. Entrevista colegiada conformada por el alcalde municipal o distrital respectivo y un representante de la Superintendencia Delegada de Curadores Urbanos de la SNR.*

*Este proceso será adelantado por el Departamento la Función Pública con el apoyo de Supernotariado. (...) Podrán aspirar a este cargo arquitectos, ingenieros civiles, abogados o en áreas de las ciencias sociales, económicas o de la administración y posgrado en derecho urbano, urbanismo, políticas de suelo, planificación territorial, regional o urbana.<sup>124</sup>*

El Colegio Nacional de Curadores Urbanos, da cuenta que actualmente en el país se encuentran en funcionamiento solo 76 curadurías lideradas por igual número de curadores, ubicadas en 36 ciudades, en el país existen más de 1.000 municipios que no cuentan con esta figura; es decir, se desconocen las cualidades de quienes expiden las respectivas licencias. De

---

<sup>122</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil, conflictos de competencia. Bogotá 2018. pág. 286

<sup>123</sup> Decreto 1203 de 2017 “Por medio del cual se modifica parcialmente el decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se reglamenta la ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”

<sup>124</sup> LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. Novedades en la designación de curadores urbanos. En: Ambi-toJuridico.com [Artículo en línea]. Día 13 de julio de 2017 [Consultado día 22 de junio de 2020].

forma que corresponde al Estado tomar las medidas necesarias, no solo para vigilar la buena gestión de las curadurías del país, sino de establecer mecanismos de cobertura y selección objetiva y calificada de las curadurías.

### **2.3. Mecanismos de control del Acto administrativo**

Pese a que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad la cual traduce que estos se ajustan a las normas y a la constitución, dicha presunción puede ser desvirtuada por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cuando dichos actos son demandados a través de los medios de control pertinentes para ello; esta presunción de legalidad tiene consagración en el art. 88 de la Ley 1437 de 2011.<sup>125</sup>

En este sentido, cuando se interponen medios de control como la nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad por inconstitucional, nulidad electoral entre otros, pueden los jueces ejercer el control jurisdiccional sobre los actos administrativos. A continuación, se exponen los medios de control judicial frente a los Actos administrativos:

#### **2.3.1 Acción General de Cumplimiento**

Conforme con lo establecido en el art. 87 de la Constitución Política de Colombia y lo previsto en la Ley 393 de 1997<sup>126</sup>, cualquier ciudadano puede acudir ante la rama judicial, a fin de solicitar el cumplimiento por parte de los funcionarios, de lo previsto en la ley o en un acto administrativo. Esta norma tiene el carácter de general, puesto que se puede utilizar respecto a cualquier tipo de disposición que se considere incumplida.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

<sup>126</sup> Artículo 88° de la Ley 393 de 1997 “*Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.*”

<sup>127</sup> Ley 393 de 1997. Art. 6.

### **2.3.2. Acciones populares**

De conformidad con la Ley 472 de 1998, son acciones que se interponen con el objeto de exigir la protección de los derechos e intereses colectivos y están reguladas por el artículo 88 de la Constitución Nacional. Sirven para evitar un daño, hacer cesar el peligro y restituir las cosas a su estado anterior, cuando este daño o peligro sean ocasionados por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenazado violar los derechos o intereses colectivos. Protegen derechos colectivos como lo son: el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente sano, libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. La puede interponer cualquier persona natural o jurídica, organizaciones no gubernamentales; populares, cívicas o de índole similar; entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración de derechos se haya originado en su acción u omisión.<sup>128</sup>

### **2.3.3. Derecho de petición**

En efecto el fundamento constitucional de la acción se encuentra en el artículo 23 de la Constitución Política, el cual dispone que: *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución. El Legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales”*.<sup>129</sup>

### **2.3.4. Acción de tutela**

El artículo 86 constitucional establece que:

---

<sup>128</sup> Ley 472 de 1998 *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>129</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 23

*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.*<sup>130</sup>

Esta acción, denominada ‘Recurso de Amparo’ en otras legislaciones constituye quizás el más importante y efectivo medio de defensa en relación con los derechos fundamentales.

### **2.3.5. Acción de nulidad**

Es importante determinar que esta acción procede contra actos de carácter general sin embargo excepcionalmente en los casos señalados en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 procede contra actos de carácter particular, entonces procede el medio de control de simple nulidad contra actos de carácter particular: cuando no se persiga o no se desprenda de la declaratoria de nulidad del acto un restablecimiento automático de un derecho subjetivo. Además, procede contra actos particulares cuando la finalidad sea recuperar bienes de uso público, cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten el orden público, político, económico, social o ecológico y por último cuando la ley expresamente así lo señale, la ley 1437 de

---

<sup>130</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 86

2011 con estas excepciones aplicó la teoría de los motivos y las finalidades mencionada anteriormente.<sup>131</sup>

### **2.3.6. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho**

Esta acción procede contra los actos administrativos particulares o generales que causan un perjuicio o daño al administrado. Al respecto dice el inciso primero del artículo 138 de la ley 1437 de 2011: *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.”*<sup>132</sup>

## **3. DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En este título se analizará más detalladamente cuales son aquellas realidades y obstáculos que suscitan el desarrollo y el control sobre la gestión urbana en Colombia. En este punto, es importante resaltar que se hará un énfasis en lo que al parecer tiene incidencia la corrupción. Para lo anterior se hará un análisis desde la doctrina en la cual se estudiarán las principales definiciones de lo que es y lo que implica la corrupción, haciendo profundidad en lo que se refiere a la corrupción administrativa en materia urbana.

En Colombia, como en muchos países, las funciones de prevención, detección y sanción de la corrupción están distribuidos en múltiples instituciones, lo que a veces conduce a deficien-

---

<sup>131</sup> Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 *“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (...)”*

<sup>132</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 138.

cias estructurales u operativas que obstaculizan las acciones para prevenir y castigar eficazmente la corrupción. Al mismo tiempo, de acuerdo con lo establecido por la OCDE no es necesario: “*Centralizar todas las funciones en una institución generalmente no es ni factible ni deseable. Para superar este desafío de la coordinación, Colombia optó por la Comisión Nacional de Moralización (CNM), que reúne a actores importantes de la lucha contra la corrupción*”.<sup>133</sup>

La Comisión Nacional de Moralización está integrada por: el Presidente de la República, Ministro del Interior, Ministro de Justicia, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Auditor General de la República, Presidente del Senado, Presidente de la Cámara de representantes, Fiscal General de la Nación, Presidente de la Corte Suprema, Presidente del Consejo de Estado, Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, y, Defensor del Pueblo.<sup>134</sup>

La identificación y sistematización de los hechos de corrupción registrados en el informe del monitor ciudadano de corrupción nos permite señalar que:

*La corrupción en Colombia es un fenómeno estructural y sistémico que está presente en la gestión pública nacional, municipal y departamental. Los actores que intervienen, en su mayoría representan al Estado y a los gobiernos, pero también se ven involucrados representantes del sector privado y miembros de organizaciones ciudadanas, así como en muchos casos, actores propios del conflicto armado y de las economías ilegales.*<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Estudio sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Paris: Éditions OCDE, 2017. pág.26

<sup>134</sup> OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN. Comisión Nacional de Moralización. En: Anticorrupcion.gov.co [sitio web] Bogotá: Secretaría de transparencia. 2020 [consultado día 12 de mayo de 2020]

<sup>135</sup> TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Así se mueve la corrupción, Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Monitor ciudadano de la corrupción 2016-2018. Bogotá: Transparencia Colombia, 2019. pág. 74

Transparencia internacional en el documento ‘Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019’ señala que el Gobierno de Colombia no hace lo suficiente para luchar contra la corrupción:

*En Colombia, el 52% de los encuestados señala que durante los últimos 12 meses la corrupción aumentó. En la región, Perú y Colombia registran el porcentaje más alto de ciudadanos que consideran que la corrupción en el Gobierno es uno de los problemas más graves de su país (96% y 94% respectivamente). 57% de los encuestados cree que el Gobierno está haciendo un mal trabajo en la lucha contra la corrupción, siendo esta percepción mayor entre los jóvenes, es decir entre 18 y 35 años (66%)”<sup>136</sup>*

Respecto al índice de corrupción en las instituciones, de acuerdo con el documento ‘Monitor ciudadano de la corrupción 2016-2018’ dice que:

*Entre enero de 2016 y julio de 2018 el Monitor Ciudadano identificó 327 hechos de corrupción reportados por la prensa nacional y regional en los 32 departamentos del país. El 69 % de los hechos son de alcance municipal, el 25 % de nivel departamental y un 6 % de hechos restantes correspondieron a hechos de alcance nacional. El proceso de sistematización refleja únicamente los datos de los registros periodísticos encontrados y posteriormente sistematizados.*

---

<sup>136</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019. Transparencia internacional, 2019.

**Porcentaje de hechos reportados por la prensa según regiones de Colombia**



FUENTE: Datos Monitor Ciudadano (2016-2018).

Gráfica 13. Porcentaje de hechos reportados por la prensa según regiones de Colombia

El mismo informe señaló que la corrupción afectó en gran medida al sector público especialmente en lo relacionado con la contratación pública, pues éste es el mecanismo que presuntamente se utiliza para “pagar favores” reportando altas estadísticas de corrupción con un 73% de corrupción administrativa y un 9% de corrupción privada, y un 7% de corrupción judicial, reportadas entre enero del 2016 y julio del 2018. Pero llama la atención aumentan los casos de corrupción privada que generalmente son reportados a través de la prensa.<sup>137</sup>

Siendo el área de la contratación las más afectada por la corrupción, se arraiga más aun en temas de construcción, así lo indicó el Informe global de corrupción 2005 de Transparencia Internacional: “Ningún otro sector tiene la corrupción tan arraigada como el sector de la construcción. (...) El costo de la corrupción en el sector de la construcción y la ingeniería no se limitan al dinero<sup>138</sup>. No solo referida al trámite del contrato, sino también a las prácticas

<sup>137</sup> TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Op cit. pág. 14

<sup>138</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Informe global de corrupción 2005. Transparencia internacional, 2005

*corruptas de planeación de obras y desarrollo urbanístico, y en consecuencia se presentan obras que colapsan, se pierden vidas y generan gran número de heridos, por otro lado, afecta irremediable o gravemente el medio ambiente.”*

La encuesta Gallup, de febrero de 2017, muestra que la corrupción es percibida como el principal problema del país, a continuación, se exponen los resultados: “(...) el 30% de los encuestados señala que la corrupción es el problema más importante, antes que la seguridad (18%), la economía y el poder adquisitivo (25%) y otros (25%). La misma encuesta indica asimismo que el 85% de los encuestados considera que la corrupción está empeorando en Colombia.”<sup>139</sup>

Estas encuestas pueden estar influenciadas por escándalos y cobertura mediática, sin embargo, proporcionan información útil sobre cómo el ciudadano percibe y experimenta la corrupción, en un determinado país en un momento dado “(...) y sugieren que el gobierno de Colombia debe continuar fortaleciendo su sistema de integridad pública y dedicar mayores esfuerzos para lograr y comunicar resultados a la población.”<sup>140</sup>

### **3.1. Del concepto de corrupción**

La delimitación conceptual de la corrupción es el primer obstáculo con el que se encuentra todo estudio sobre la misma. Tanto es así que incluso se ha llegado a sostener que: “(...) parte de las deficiencias comprensivas del fenómeno de la corrupción derivan de la falta de uniformidad de criterios definitorios seguidos por los investigadores que lo han abordado.”<sup>141</sup>

Una definición que puede acercarse al concepto y el fenómeno de la corrupción puede ser la aportada por Jesús Pérez quien afirma que: “La corrupción consiste, precisamente, en la utilización de potestades públicas para intereses particulares, cualquiera que sea la forma de

---

<sup>139</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Op cit. pág.20

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar. El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística. Madrid: Marcial Pons, 2016. pág. 3

*manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o del partido político; sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones.*”<sup>142</sup>

Para el profesor Castro Cuenca: “(...) *la corrupción es un abominable acto reprochado por toda la sociedad; sin embargo, si aislamos sus tres elementos, es decir, la búsqueda de poder, la obtención de un beneficio, y el predominio del interés individual, podemos concluir que corresponden a tres actitudes básicas de todos los individuos: la necesidad de poder, la búsqueda de un beneficio económico y el interés en sí mismo.*”<sup>143</sup>

Son definiciones simples, pero que contienen una compleja variedad de comportamientos del corrupto, que no se limitan a la acción u omisión, sino a la intención del actor. Pues es la corrupción un fenómeno irregular de trasgresión al ordenamiento jurídico y a la buena conducta de quien busca de poder, de un beneficio económico o político, o cualquier interés ilícito para sí o para un tercero.

Entonces sería correcto indicar que cualquier acto de corrupción lleva implícita una irregularidad, pero no toda irregularidad lleva consigo la corrupción, pues es menester recordar que la irregularidad se refiere a la simple trasgresión de la norma, sin que operen en ella la intención de obtener lucro ilícito, beneficios políticos, busca de poder entre otras aptitudes notorias de los actos de corrupción. Un claro ejemplo sería, que evalúe una petición de la licencia urbanística bajo los fundamentos normativos que no le son válidos y se niegue la misma, entonces estamos frente a una irregularidad legal, porque no se cumplió con la norma para evaluar la petición de licencia, otro es el caso, cuando se busca favorecer a un tercero negando la licencia con la aplicación indebida de la norma.

Para Oscar Capdeferro Villagrasa, la relación entre la ilegalidad y la corrupción, es algo más compleja, pues indica que “(...) *en primer lugar, las actuaciones corruptas suponen en*

---

<sup>142</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006. pág. 81

<sup>143</sup> CASTRO CUENCA, Carlos. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017. pág. 9

*todo caso la comisión de una conducta ilegal, en segundo lugar, tales conductos ilegales llevan aparejada la ilegalidad de los actos administrativos dictados; y, en tercer lugar, a veces, dichos actos, constituyen en sí mismo una ilegalidad.*”<sup>144</sup> Esto es más sencillo de lo que parece, pues es claro que como resultado de una conducta ilegal o irregular, el acto administrativo que de ella se derive, por consiguiente es un acto irregular o ilegal; y carga consigo la ilegalidad misma del acto.

Por otro lado, Galvis Gaitán, indica que el desarrollo de la corrupción está relacionado con factores: económicos, institucionales, políticos, sociales e históricos, por lo cual habrá que estudiarla desde la sociología, la psicología, la criminología, la ética y el derecho, de forma que se pueda llevar a un concepto unitario de corrupción.<sup>145</sup>

La teoría dominante para explicar las causas de la corrupción ha sido el institucionalismo económico, basado en el modelo de la elección racional. Para el autor Capdeferro: “(...) *de acuerdo con esta aproximación, el sujeto (en nuestro caso, quien ejerce funciones públicas) es un ser racional que calcula la conveniencia de actuar de forma corrupta en función de las potenciales ventajas (el beneficio esperado) y desventajas de tal actuación (la posibilidad de ser descubierto y la gravedad de la sanción correspondiente).*”<sup>146</sup>

En cualquier caso, en una democracia, la corrupción muestra que en la sociedad existen problemas de valores, que corruptor y corrompido padecen debilidades éticas. La corrupción es, por sobre todas las cosas, un problema moral. Finalmente, es un problema social que requiere de cambios estructurales. Para el Estado Social de Derecho: “(...) *es absolutamente necesario que se impongan límites estrictos sobre las grandes acumulaciones de riquezas y de privilegios hereditarios. Toda dialéctica de la injusticia y de la corrupción comienza con estas desigualdades. Tomar la corrupción en serio es tomar la virtud cívica en serio, tomar*

---

<sup>144</sup> CAPDEFERRO VILLAGRASA, Op. cit. pág. 59.

<sup>145</sup> GALVIS GAITAN. Manual de Derecho Administrativo. Bogotá: Temis, 2014. pág.6

<sup>146</sup> CAPDEFERRO VILLAGRASA. Op. cit. pág.113

*la virtud cívica seriamente requiere no solo una educación moral, sino también una participación sustantiva y una igualdad económica y política.”*<sup>147</sup>

Ahora bien, la corrupción no es asunto único y exclusivo de Colombia, es un fenómeno mundial, el cual tiene raíces históricas y se encuentra asentada en todas las actuaciones humanas. Este asunto es de tanto interés que incluso la ONU ha hecho investigaciones y estudios internacionales que han concluido que: *“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.”*<sup>148</sup>

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, la corrupción se da en todos los países grandes y pequeños, ricos y pobres. Sus efectos y consecuencias tienen incidencia en el ámbito social y recalca las problemáticas de la desigualdad latente en las sociedades humanas, afectando principalmente a los pobres, ya que a ellos no llega la inversión social; así como también socava la capacidad de los gobiernos para prestar los servicios públicos esenciales, a tal punto que diferentes organizaciones e instrumentos internacionales han aunado esfuerzos para combatirla y lograr disminuir los índices de percepción de corrupción. Así la Organización de Estados Americanos y en las Naciones Unidas a comienzos de la década de los 90, realizaron el estudio de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003. Con las cuales se buscó:

*a) promover en los Estados parte la adopción de medidas programáticas para prevenir y combatir la corrupción; b) alentar a los Estados a que adopten medidas legislativas que permitan la tipificación como delitos de ciertas conductas constitutivas de*

---

<sup>147</sup> MALEM, Jorge. Concepto de corrupción Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997 pág. 89

<sup>148</sup> ANNAN, Kofy. Convención de las naciones unidas contra la corrupción, Nueva York 2004. [Libro en línea] Viena: Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito, 2004. Prefacio

*corrupción; y c) propiciar una mayor cooperación internacional para combatir la corrupción, especialmente para facilitar la extradición de los responsables de actos de corrupción y para recuperar los bienes y activos objeto de la misma.* <sup>149</sup>

El representante residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lorenzo Jiménez de Luis afirma que en este orden lo único que cambia es que en algunos países existe una estructura institucional más fuerte no para pelear contra la corrupción sino para luchar contra la impunidad.<sup>150</sup> Es decir, la corrupción como fenómeno social es casi imposible pensar en acabarla en su totalidad, lo que pretende el derecho es combatir necesariamente la impunidad, que en últimas es la que aumenta el índice de percepción de la corrupción.

Para la OCDE, en Colombia el fenómeno de la corrupción requiere una normatividad sancionatoria y preventiva unificada, debido a que hay un ordenamiento jurídico disperso que dificulta al operador jurídico y a la ciudadanía en general hacer control judicial. La OCDE en este punto propone al Estado de Colombia:

*(...) unificar las diferentes leyes, reglamentos, decretos y resoluciones sobre el conflicto de intereses en un único documento coherente de regulación o políticas, que debería incluir una definición breve y clara de conflicto de intereses, así como el fundamento para identificar, declarar, manejar y promover la resolución apropiada de situaciones de conflicto de intereses. El fundamento jurídico debe reflejarse en el Código General de Integridad, en un lenguaje no jurídico simple.*<sup>151</sup>

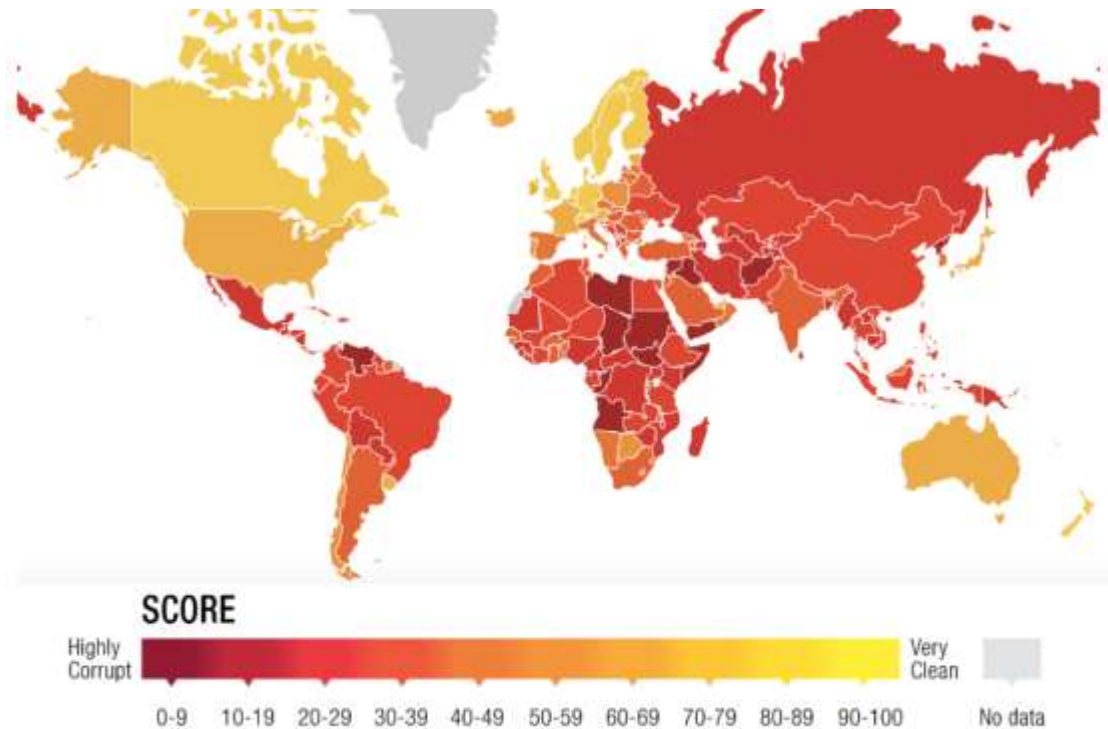
---

<sup>149</sup> VARGAS, Edmundo. La lucha contra la corrupción en la agenda regional internacional. Las convenciones de la OEA y la ONU. En: Nueva sociedad n.º 194, pág. 135 [Artículo en línea] Buenos Aires: noviembre-diciembre 2004

<sup>150</sup> MOLINA, Héctor. A mayor corrupción, mayor desigualdad: ONU. En: ElEconomista.mx [Artículo en línea]. Ciudad de México: Día 19 de agosto de 2019 [Consultado día 17 de octubre de 2019]

<sup>151</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Op. cit. pág.66

En el siguiente mapa realizado por la ONG Transparencia Internacional muestra los países que más índices de percepción de corrupción reflejan, estando Colombia y América Latina en una posición compleja, por los altos niveles establecidos del fenómeno mencionado.



Gráfica 14. Niveles globales de percepción de corrupción. Elaboración Transparencia Internacional, 2019

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, y la difícil situación de corrupción que atraviesa no solo Colombia, sino también los demás países de América latina, es necesario revisar la posición que tiene cada uno de los países americanos. De conformidad con Transparencia Internacional, Canadá, Uruguay y Estados Unidos son quienes mejor se encuentran en el ámbito mundial frente a la percepción de corrupción. Colombia en el mundo ocupa el puesto 96 de 193 países. Venezuela y Haití en América ocupan las últimas posiciones siendo las número 173 y 168 respectivamente.

Finalmente, frente al fenómeno de la corrupción es necesario mencionar que esta “(...) *corroe y debilita lo que toca, toma de lo colectivo para beneficiar a lo particular; en el pro-*

*ceso, genera efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos, afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energías y esfuerzos.*”<sup>152</sup> El más grave defecto de la corrupción es quizá, que prospera clandestinamente al margen de las normas y del respeto a la moral pública, lo que acaba por socavar la confianza de las instituciones. Para el autor López Presa, para entender la corrupción y sus consecuencias: “(...) *no basta indagar los casos individuales que se presentan aquí y allá, y el carácter más o menos permisible de una u otra práctica, sino que se requiere además examinarla desde el punto de vista de la sociedad como un todo tratando de identificar los elementos que influyen en su aparición y desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva sus efectos netos: A quiénes beneficia y a quiénes perjudica y sus costos implícitos.*”<sup>153</sup>

### **3.2. De la corrupción en materia administrativa urbanística**

La corrupción ha sido diagnosticada como el problema público causante del estancamiento económico y la pérdida de legitimidad gubernamental en las democracias más vulnerables y, particularmente, en América Latina. Para la autora Luisa Cano:

*(...) se han intensificado los esfuerzos para contenerla, de manera que sea posible implementar un sistema económico basado en el libre mercado y en reglas de competencia claras, así como mantener las instituciones democráticas dentro de un marco de legitimidad y de legalidad que garanticen niveles aceptables de gobernabilidad. Una de las vías de contención de este flagelo, que comienza a ser cada vez más recurrente en los últimos años, es la participación de los ciudadanos en las estrategias anticorrupción de los gobiernos.*<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> LÓPEZ PRESA, José. Corrupción y Cambio. México: Fondo de Cultura Económica, secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1998.

<sup>153</sup> Ibid. pág. 20

<sup>154</sup> CANO BLANDÓN, Luisa. La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. En: Revista Estudios políticos n.º 33, pág. 149 [Artículo en línea] Medellín: Universidad de Antioquia, 2008.

Ahora bien, una cosa son los delitos de corrupción y otra los delitos urbanísticos como consecuencia de malas prácticas y conductas corruptas, aun cuando en múltiples ocasiones vayan asociados o la línea que los separa sea casi invisible. Para Capdeferro:

*En efecto pueden ocurrir delitos de ambos tipos y hay, por ejemplo, ofrecimiento de un soborno para que el alcalde concede una licencia contraria a la normativa urbanística; pero también pueden darse por separado, por ejemplo, cuando un alcalde exige el pago de un soborno para conocer una licencia conforme al planeamiento (no habría delito urbanístico pero sí un delito de corrupción —en particular cohecho—) o cuando se concede, como hemos dicho una licencia, contraria al ordenamiento sin que haya ningún beneficio ilícito particular de la autoridad o de su entorno más próximo (no habría delito de corrupción pero sí urbanístico).<sup>155</sup>*

Por lo tanto, la corrupción urbanística no es más que un tipo específico de corrupción pública, es decir, su particularidad es por el ámbito en el cual se desarrolla, y en este sentido se puede hablar es de corrupción en el urbanismo. Esto permite entender que los actos de corrupción del sector urbanístico en referencia con este y a juicio de Malem:

*(...) No está interesado en modificar el sistema normativo de referencia, sea este jurídico, social o político. Ni desde luego, el sistema moral vigente. Tan solo quiere obtener un beneficio extra posicional respecto del cargo que ostenta o de la función que cumple. Agota su cometido en el acto de corrupción mismo, sin importarle las consecuencias ulteriores que su acto provoca en el sistema normativo de referencia.<sup>156</sup>*

Respecto de la corrupción en el urbanismo, existe una relación entre la actuación administrativa y la generación de incrementos en el valor de la propiedad privada, en detrimento de unos y en beneficio de unos pocos. Tan es así el fenómeno, que el autor Capdeferro ha afirmado que: “(...) Es la actuación de las propias Administraciones públicas la que crea las

---

<sup>155</sup> CAPDEFERRO VILLAGRASA. Op. cit., pág. 69

<sup>156</sup> MALEM, Jorge. Op cit., p 77

*plusvalías derivadas de los procesos de Urbanización y edificación de terrenos; y esta relación entre altos beneficios privados y decisión administrativa ha sido vista como campo abonado para la corrupción y, en definitiva, un obstáculo para que sea el interés general el que orienta las decisiones públicas urbanísticas.*<sup>157</sup>

Y agrega el mismo autor: *“(...) Se trataría de que las decisiones que toma la autoridad competente en este terreno (clasificación del suelo como apto o no apto para urbanización y la edificación, calificación de los diferentes usos del suelo como residencial, Industrial, agrícola, etc., permisos para la edificación etc.) se pongan fundamentalmente al servicio de exclusivo interés particular el lugar del servicio del interés público de la comunidad en cuyo bienestar deben repercutir tales decisiones.*”<sup>158</sup>

Por lo anterior, el mito de la corrupción pública persiste, pero, la corrupción privada de acuerdo con algunos tratadistas es similar o más grave que la pública (según sea el caso) y por ello, debe analizarse conjuntamente con esta.<sup>159</sup> Bajo esta óptica, en la cual existen multiplicidad de actores, tanto del orden público como del orden privado, es necesario *“(...) afinar las garantías jurídicas, de tipo represivo y, sobre todo, preventivo. A este fin caben, en teoría al menos, varias estrategias*”.<sup>160</sup>

Por lo tanto, ante la situación de corrupción en el sector urbanístico, se requiere de la modernización de sistemas de información, técnicas y procedimiento de gestión administrativa *“(...) que permite una actuación más ágil y menos condicionada del gestor público, requiere también un contrapeso, en términos de transparencia y de modernización del sistema de controles, y no la mera desaparición de algunos ellos.*”<sup>161</sup>

Necesario es explicar aquí, la importancia que reviste el derecho penal, en el entorno de la problemática. Es evidente la sistemática transgresión de las normas urbanísticas, por múltiples

---

<sup>157</sup> CAPDEFERRO VILLAGRASA. Op. cit. pág. 124

<sup>158</sup> Ibid. pág. 61

<sup>159</sup> CASTRO CUENCA. Op. cit. pág. 24

<sup>160</sup> SÁNCHEZ, Miguel. La corrupción política. Madrid: Alianza Editorial S.A. 1997. pág.207

<sup>161</sup> Ibid. pág. 201

razones, desconocimiento, amañada interpretación, mala fe e incapacidad técnica, esto último entre otras cosas, por la continua rotación de servidores públicos en las administraciones locales a cuenta de la discrecionalidad en las plantas de personal de las entidades públicas, y acompañado de lo anterior no existe contundencia en las explicaciones dadas por las autoridades responsables de la dinámica del control urbano.

Por ello, no basta con la adopción por parte de los Estados de las reglas que definen el modelo jurídico de actuación de la Administración Pública que es funcional a la globalización, sino que como lo explica Restrepo Medina: “(...) es importante crear las capacidades institucionales necesarias para gerenciar debidamente el sistema regulador, que demanda su propia institucionalidad de producción en orden a responder afirmativamente a los requerimientos de acceso a los servicios básicos por parte de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad.”<sup>162</sup>

Para el profesor Castro Cuenca:

*(...) La corrupción en la Administración pública ha dejado de ser un fenómeno protagonizado únicamente por los funcionarios públicos, para convertirse en una compleja empresa constituida por algunos empresarios y políticos, en la cual, como en todo contrato de sociedades, Los socios capitalistas “financian las campañas políticas para recoger los dividendos representados en sobrecostos de los contratos públicos, que los funcionarios como “socios industriales”, entregan a través de concesiones, subcontrataciones, revisiones de precios o adjudicaciones, a través de actuaciones administrativas con apariencia de total legalidad.”<sup>163</sup>*

En Colombia de acuerdo con la siguiente gráfica, se puede hacer una trazabilidad de las sanciones que la administración y el aparato judicial han implementado contra funcionarios

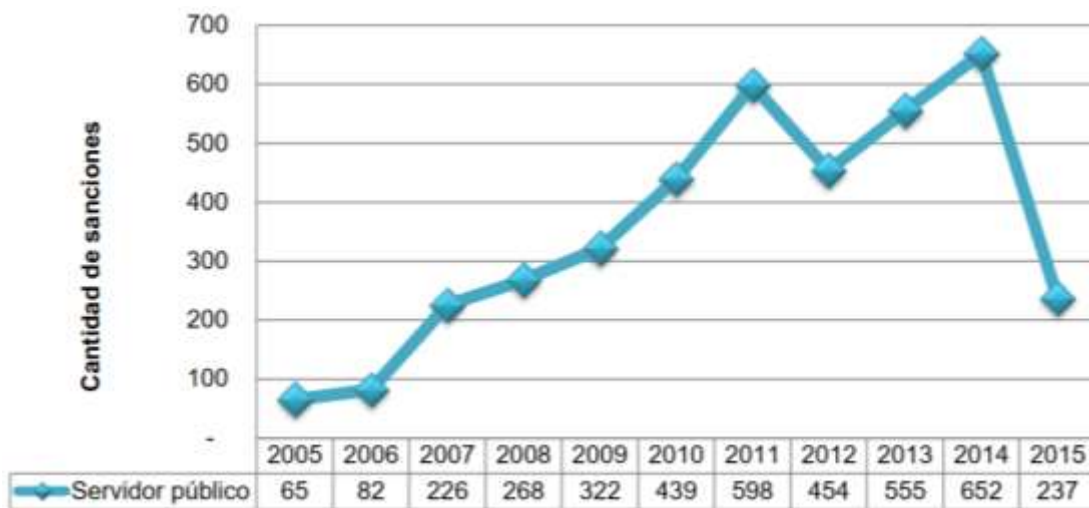
---

<sup>162</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel. Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho. En: Opinión Jurídica, vol. 11, n.º 21, pp. 73-82 [Artículo en línea]. Medellín: Enero-junio de 2012.

<sup>163</sup> CASTRO CUENCA, Carlos. Corrupción y delitos contra la Administración pública. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008. pág. 20

públicos inmersos en procesos de corrupción. Como se puede observar, no son muchas las sanciones, adicionalmente han ido disminuyendo con los años.

*Cantidad de sanciones 2005 - 2015*



*Gráfica 15. Sanciones 2005 - 2015. Elaboración: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción*

A pesar de un número significativo de investigaciones y de noticias que ponen en conocimiento buena parte de los problemas podemos entender lo que a continuación explica la Corporación excelencia en la justicia:

Las deficiencias del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), las cuales fueron advertidas, en un informe sobre el balance de los diez años de funcionamiento del sistema, adelantado y presentado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), en octubre de 2015, advierte que la gestión de las noticias criminales no es eficiente, “(...) *toda vez que el número de noticias ingresadas no se equipara con el número de noticias salidas, llama la atención que la regla general ha sido la preponderancia de salidas por causales de archivo, con una participación del 70% en el total de las salidas, seguido de la extinción de la acción penal con un 11%*”.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Balance diez años del funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2015. pág. 38

Lo anterior significa, que el 81% de los casos denunciados ante la Fiscalía, no llegan a feliz término o simplemente no son investigados y sus causas se asocian con lo siguiente, de conformidad con lo afirmado por USAID, que existe:

*Falta de interés de la Fiscalía y los Jueces; permisos por cursos o licencias; falta de preparación de los actores del proceso; deficiente actividad de la policía judicial; falencias e ineficiencia en la recolección de EMP que permitan una adecuada investigación; ausencia del cumplimiento de los términos legales; vencimiento de términos; no comparecencia de los testigos; si se trata de preclusión es por solicitud de la fiscalía por atipicidad o por ausencia de antijuridicidad material; escasos fiscales y policía judicial; desequilibrio en cuanto al número de procesos vs personal; falta de coordinación entre entidades, lo que reclama más apoyo estatal a los órganos de control; ausencia de celeridad; negligencia e ineficiencia de funcionarios y corrupción de los mismos; permanente aplazamiento de las diligencias; errores de procedimiento e imposibilidad de imputar, caducidad y prescripción.*<sup>165</sup>

Por otro lado, es evidente que los escándalos denominados choque de trenes o de poderes, entre los máximos directores de los órganos de control e investigación del Estado colombiano, de acuerdo con el autor Villamil:

*(...) evidencian que la politización de dichos cargos y el traslado de las diferencias personales al campo profesional, han afectado el direccionamiento estratégico de las entidades y, por tanto, sus resultados misionales en ámbitos tan complejos como la lucha contra la corrupción, los cuales son muy escasos e incipientes, si se tiene en cuenta las pesadas estructuras burocráticas que manejan y los cuantiosos recursos que se gastan para su sostenimiento.*<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Ibid. pág. 273

<sup>166</sup> VILLAMIL, Jesús Emerio. La corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla: Un análisis de las entidades de control e investigación y estudio de casos 2010-2014. Título de magíster en Estudios Políticos. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, 2017, pág. 126 [Consultado: 20 de septiembre de 2019].

Por lo tanto, se requiere avanzar en la consolidación de un ordenamiento jurídico completo que genere una institucionalidad engranada y armonizada, que logre asegurar que a través de la norma y el control se induzca a los operadores de los servicios a garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos en relación con las irregularidades propias del urbanismo.

De otra parte, es claro que se deben adoptar acciones prontas que contengan carácter académico y político, político legal, político administrativo, institucional y educativo para ejercer control efectivo en las metodologías y planes tendientes al desarrollo de las ciudades y el crecimiento económico y social de las mismas.

Tal como lo advierte la autora Laura Pozuelo Pérez:

*Las inspecciones de oficio de la legalidad urbanística, que serían las necesarias para perseguir de oficio las grandes infracciones, son absolutamente insuficientes, en gran medida por falta de personal, pero también de interés en la persecución; ésta suele ponerse en marcha a partir de las denuncias de particulares, que, lógicamente, promueven la persecución de las infracciones que afectan a sus intereses.<sup>167</sup>*

Y en el mismo sentido, el doctor Carlos Castro Cuenca, quien en relación con la Administración pública señala: *“La corrupción puede definirse como la desviación del interés público, que se desarrolla a través del abuso del cargo, con el fin de obtener un beneficio extra posicional en la administración pública o en la privada. Este concepto es plenamente aplicable a la corrupción pública como también a la corrupción privada, pues ambas tienen como elemento común la desviación de intereses para la obtención de beneficios extraposicionales en la administración de intereses ajenos.”<sup>168</sup>*

---

<sup>167</sup> POZUELO PÉREZ, Laura. La delincuencia urbanística. El derecho penal de la construcción. En: Granada, Comares, 2006. pág. 29

<sup>168</sup> CASTRO CUENCA, Carlos. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. pág. 9

### 3.3. Una mirada a la corrupción urbanística en Colombia

De acuerdo con el Índice de Competitividad Global del Foro Económico mundial (2015-2016), Colombia se ubicó en el puesto 126 entre 140 países en el indicador de ética y Corrupción advirtiendo que el puesto 140 es el peor.

Concretamente en el sector urbanístico como lo expresa Laura Pozuelo Pérez, en el artículo ‘la delincuencia urbanística’:

*Nos encontramos ante un ámbito, el urbanístico, que mueve grandes cantidades de dinero y que permite un enriquecimiento fácil a quienes participan en él. Tanto desde la esfera privada como desde la pública, favoreciendo la corrupción y la especulación. No hace falta decir que ello no se compadece en absoluto con la previsión constitucional de que la regulación de la utilización del suelo debe hacerse ‘de acuerdo con el interés general para impedir la especulación’.*<sup>169</sup>

Para el doctor Castro Cuenca, y siguiendo la misma línea argumentativa anterior: “*La ineficiencia de la administración desafortunadamente genera que se den dádivas para disminuir la demora de los trámites, aunque no puede ser una justificación ética para participar en actos corruptos, los sobornos muchas veces se utilizan para agilizar los trámites administrativos en administraciones públicas con alto índices de ineficiencia, situación que se ha denominado pagos de engrase.*”<sup>170</sup>

En investigaciones realizadas por De justicia, se analizaron cuales fueron aquellas condiciones sociopolíticas y culturales de la corrupción en Colombia, encontrando que existe un contexto sociopolítico, en la cual la característica principal es la debilidad institucional, el

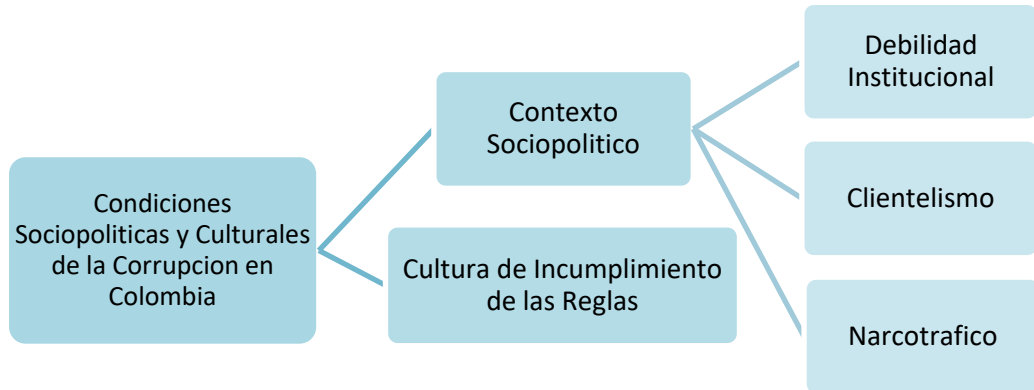
---

<sup>169</sup> POZUELO PÉREZ. Op cit. pág. 2

<sup>170</sup> CASTRO CUENCA. Op. cit. pág. 28

clientelismo y lamentablemente el narcotráfico. De igual forma, existe una cultura del incumplimiento a las reglas. A continuación, algunas condiciones sociopolíticas y culturales que favorecen la corrupción en Colombia:

**Condiciones sociopolíticas y culturales que favorecen la corrupción**



Gráfica 16. Condiciones sociopolíticas y culturales que favorecen la corrupción. Fuente: Fedesarrollo

En el año 2018 se realizó un debate de control político acerca del urbanismo en Colombia, el ‘volteo de tierras’ y las irregularidades que se registran en el sector en general<sup>171</sup>. Analizando el caso colombiano, se logró verificar con investigaciones de campo y diferentes denuncias que el departamento de Cundinamarca, es un ejemplo grave de la corrupción alrededor del ‘volteo de tierras’ y la urbanización. Bajo esta línea, se empezará por explicar, a manera de ejemplo, cómo se ha incrementado la población en algunos de los municipios cercanos a la ciudad de Bogotá D.C.

INCREMENTO POBLACIONAL			
MUNICIPIO/AÑO	2000	2017	%
El Rosal	11.636	18.045	55%
Cota	14.831	24.916	68%
Soacha	297.161	744.199	153%
Mosquera	27.753	86.954	213%

Tabla 4. Incremento poblacional. Elaboración propia. Fuente: <https://terridata.dnp.gov.co/>

<sup>171</sup> GALÁN, Carlos Fernando. Debate de Control Político sobre Corrupción en los POT - Volteo de Tierras. Bogotá: Youtube, Carlos Galán Prensa [Video]. (10 de abril de 2018). 102 minutos. [Consultado día 16 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=URayyntSAIY>

Este incremento poblacional desbordado, se ha generado en parte por el conflicto armado colombiano que aumentó drásticamente y dramáticamente el número de desplazamientos masivos de población vulnerable, también aprovechando la cercanía a la capital colombiana, las problemáticas de orden público en otros departamentos han generado movimientos constantes de personas de todas las regiones del país hacia el departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá, en busca de oportunidades laborales y económicas. Esta realidad, ha influido principalmente en que los municipios cundinamarqueses en los últimos años se hayan visto volcados a realizar cambios en los usos del suelo, mediante la modificación a los POT o la expedición de nuevos POT.

Frente a este asunto, es claro que el art. 11 de la Ley 388 de 1997 establece que el contenido estructural de los POT tendrá una duración de 12 años. Bajo este esquema, las modificaciones son la excepción a la regla. Aun así, en la actualidad, no se manejan como instrumentos de planeación a largo plazo, sino que se convierten en un instrumento susceptible de ser cambiado, en algunas oportunidades, por los alcaldes de turno, siendo lo más común el crecimiento de las áreas de expansión urbana. Por ejemplo, en Funza del año 2000 al 2015 existieron 7 modificaciones, Cajicá del año 2000 al 2014 tuvo 6 modificaciones, en Tenjo del año 2000 al 2014 se dieron 4 modificaciones, en el municipio de Madrid del año 2008 al 2015 se hicieron 3 modificaciones.<sup>172</sup>

De acuerdo, con el exsenador Carlos Fernando Galán, las áreas urbanas de los municipios se han multiplicado en los últimos 20 años no solo en Cundinamarca sino en toda Colombia. Haciendo este énfasis en la población de la Sabana de Bogotá, donde ésta paso de 4.9 millones en el año 1986 a 9.5 millones en 2016, en el crecimiento de las áreas de expansión urbana. La investigación también muestra el crecimiento exponencial de las áreas de expansión urbana de varios municipios cercanos a la ciudad de Bogotá. Por ejemplo, en la última década, en Chía creció la expansión urbana 1.9 veces; en Cota creció 3.5 veces, aun cuando no se ha

---

<sup>172</sup> GALÁN, Carlos Fernando. Debate de Control Político sobre Corrupción en los POT - Volteo de Tierras. Bogotá: Youtube, Carlos Galán Prensa [Video]. (10 de abril de 2018). 102 minutos. [Consultado día 16 de agosto de 2019].

modificado el POT; en Funza aumentó la expansión urbana 3.7 veces; en Mosquera creció 3.4 veces; en Tocancipá aumento 3.7 veces; así como en La Calera se incrementó 2.7 veces; finalmente, en el municipio de Tenjo de manera asombrosa ha crecido 20 veces.<sup>173</sup>

Concluye el exsenador Carlos Fernando Galán, que la problemática no solo radica en los municipios, sino también en los órganos de control. Por ejemplo, la Contraloría de Cundinamarca entre los años 2008 a 2017, hizo apertura de 40 investigaciones fiscales de las cuales solo hay 3 con decisión. La Procuraduría de Facatativá entre los años 2008 a 2017, inició 158 investigaciones y el 59% fueron archivadas y confirmadas 5 sanciones. Además, parte de la denuncia radica en el hecho que los funcionarios de control y de los municipios están en una puerta giratoria, y estos cambios de poder entre los mismos sujetos, dificulta las investigaciones.<sup>174</sup>

Finalmente, como lo señala Transparencia por Colombia en el informe conocido como ‘*Monitor ciudadano de la corrupción 2019*’, la investigación da cuenta de que los municipios son el escenario ideal para la corrupción:

*Los municipios son las entidades territoriales donde se realiza la mayor parte de la inversión del país. La razón no es otra: los ciudadanos viven allí, desarrollan sus actividades y construyen su bienestar. Por esta razón el flujo de decisiones y recursos públicos es intenso y cuantioso, situación que representa una oportunidad para el interés egoísta de los corruptos; oportunidad que se complementa con la precariedad institucional de dichas entidades. Los municipios, en su mayoría, cuentan con administraciones de baja capacidad de gestión, expresadas en déficit de los procesos de planeación y alta dependencia del clientelismo como forma de gestionar el empleo público. Así las cosas, los corruptos tienen mayores oportunidades para incidir y capturar decisiones*

---

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Ibid.

*administrativas, ya sean relacionadas con contratación de bienes y servicios o estatutos de uso del suelo (...).*<sup>175</sup>

### **3.4. Causas, consecuencias y efectos de la corrupción urbanística en Colombia**

Como ya se explicó, la corrupción es un flagelo masificado en la sociedad colombiana, basta con hacer una revisión somera de las noticias del país para encontrar casi a diario irregularidades en contra del interés y el erario público. Tanto así, que la Fiscalía General de la Nación, adelanta una investigación priorizada en el marco del plan conocido como ‘Bolsillos de cristal’: “(...) *Que busca responder a las alertas ciudadanas sobre presuntas irregularidades en la expedición de licencias de construcción o supuestos favorecimientos en la definición de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), en varios municipios del país.*”<sup>176</sup>

No hace falta ir muy lejos para encontrar casos de presuntos actos de corrupción urbanística que hoy están siendo investigados por la justicia penal, por ejemplo, en el municipio de Chía, Cundinamarca: “(...) *un constructor denunció que, a cambio de 5 millones de pesos por casa licenciada, funcionarios de la alcaldía municipal otorgaron licencias de construcción para conjuntos de casas en la Zona Rural de Granjas en donde de acuerdo con las normas vigentes en ese momento, solo se permitían 4 casas por hectárea.*”<sup>177</sup>

Este fenómeno es especialmente preocupante en el departamento de Cundinamarca, debido a que la expedición de licencias irregulares afecta al municipio en general, ya que el crecimiento poblacional sin tener en cuenta la disponibilidad de recursos públicos afecta, entre otros, la disponibilidad de agua para los habitantes, y la infraestructura como quiera que el

---

<sup>175</sup> TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Op. cit. pág. 14

<sup>176</sup> FISCALÍA GENERAL. Avanzan investigaciones por el denominado volteo de tierras y presuntas irregularidades en los POT. En [Fiscalia.gov.co](http://Fiscalia.gov.co) [Artículo en línea]. Bogotá: Día 3 de mayo de 2018. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

<sup>177</sup> SEMANA. “La corrupción urbanística es tan lucrativa como el narcotráfico”: Galán. En: [Semana.com](http://Semana.com) [Artículo en línea] Bogotá: Día 4 de diciembre de 2018 [Consultado día 13 de agosto de 2019].

proyecto puede superar la capacidad de las redes de todos los servicios públicos disponibles y deteriora significativamente la movilidad, solo por señalar algunos problemas.

Teniendo en cuenta este panorama se analizarán los casos más destacados en la prensa nacional, con énfasis en Cundinamarca, que han motivado a los órganos de control y al aparato judicial a reaccionar en forma contundente para evitar los abusos e impedir la impunidad en prácticas corruptas que ha enriquecido a algunos pocos. No sobra advertir que la mayoría de los procesos se encuentran en curso y el acceso a la información es restringida debido a tener la característica de ‘reservada’ hasta el momento de las audiencias, las cuales en la mayoría de los casos aún no se surten. De acuerdo con El Espectador, gracias a los datos recopilados por la politóloga Liliana Castañeda y fuentes diversas: “(...) Podría afirmarse que se han “volteado” casi 1.500 hectáreas y construido 90.000 viviendas (69 % de estrato dos y tres), mediante proyectos que superan los diez millones de metros cuadrados, con notoria presencia de firmas como Amarilo, Oikos, Marval, Prodesa, Urbanza y MS+GMP, así como Aval, Grupo Bolívar y Bancolombia.”<sup>178</sup>

El instrumento son modificaciones irregulares del POT hechas por los concejos, sin disponibilidad de servicios públicos ni acceso a vías. Por ejemplo, para El Espectador en sus notas periodísticas:

*En Chía se autorizaron elevadas torres (hace poco se incorporaron 290 hectáreas) o Ciudad Verde, en Soacha, macroproyecto aprobado según el Plan de Desarrollo de Uribe II, sin participación del municipio y con sentidas carencias para sus pobladores. También La Calera, donde predios menores multiplicaron su valor por diez; Tocancipá, donde se habla de un POT “a la medida” y hasta con aeropuerto; en Madrid, donde se construyeron 500 apartamentos sobre un terreno enredado legalmente; en Funza hay 170 mil metros cuadrados para bodegas aprobados con vicios, en Cota se urbaniza sin*

---

<sup>178</sup> SUÁREZ, Aurelio. ¿Viene volteo de tierras para Bogotá con el POT?. En: ElEspectador.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 11 de septiembre de 2018. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

*agua suficiente y en Mosquera un exalcalde cuadruplicó el precio de un lote de su esposa.<sup>179</sup>*

Teniendo en cuenta lo anterior, que demuestra la preocupante situación del Departamento de Cundinamarca, de acuerdo con el autor López Presa:

*Resulta obvio afirmar que la corrupción supone un beneficio individual para quien la emplea: el que la práctica busca ganar más de lo que expone y, si es exitoso, posiblemente lo consiga. Esta lógica podría emplearse para conseguir fines ilegítimos innumerables, desde venderle fraudulentamente al gobierno o sobornar a una autoridad judicial para obtener una sentencia favorable, pasando por los más comunes de evadir o disminuir una multa por la realización de una falta administrativa o de tránsito (...). Por ello el problema consiste precisamente en que el beneficio individual se obtiene a cambio de un engaño que la sociedad finalmente paga.<sup>180</sup>*

Antes de cerrar aspectos relacionados con la corrupción en materia administrativa urbanística, vale la pena sumarnos al cuestionamiento presentado por la doctora Pozuelo Pérez, en su artículo ‘La delincuencia urbanística’ en donde se pregunta:

*¿Es suficiente la respuesta del Derecho Administrativo sancionador a las infracciones urbanísticas? ¿aporta el Derecho Penal una respuesta satisfactoria al problema?*

*Si atendemos al enorme margen de impunidad que existe en la actualidad en relación con las infracciones urbanísticas la respuesta al primero de los interrogantes planteados habría de ser negativa, pero es obvio que necesitamos profundizar más en esta cuestión. Acudiendo a la doctrina que ha estudiado esta materia, nos encontramos con la afirmación de que el Derecho administrativo se muestra insuficiente para hacer frente a esta situación. Como factores explicativos se han invocado principalmente los siguientes:*

---

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> LÓPEZ PRESA. Op cit.

*En primer lugar, se critica tanto la complejidad de la normativa administrativa urbanística como su excesivo tecnicismo, puesto que la mayor dificultad a la hora de determinar si estamos o no ante una actividad ilícita urbanística disminuye las posibilidades de persecución y sanción de este tipo de infracciones (...)*

*Todo ello complica aún más la determinación de si estamos o no ante una actividad ilícita urbanística y, por tanto, la posibilidad de perseguirla y sancionarla.*

*En segundo lugar, se ha señalado asimismo que el actual Derecho urbanístico no cuenta con suficientes recursos, tanto preventivos como represivos, para contener el alto número de atentados contra la ordenación del territorio.<sup>181</sup>*

### **3.5. El Derecho disciplinario y su alcance en la violación de normas urbanísticas**

La Ley 1952 de 2019<sup>182</sup> es el instrumento legal por medio del cual el Estado regula el comportamiento de su personal, fijando deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas, con el objetivo de garantizar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los Servidores Públicos.

Para empezar, es necesario referirnos a la definición legal que trae la Ley 1952 de 2019, en la cual se establece que la falta disciplinaria es aquella conducta que entorpece la buena marcha de la Función Pública y da lugar a la imposición de una sanción a quien incurra en ella, se configura por incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones y la violación de una prohibición, inhabilidad, incompatibilidad y/o conflicto de intereses.

---

<sup>181</sup> POZUELO PÉREZ. Op cit. pág. 16

<sup>182</sup> Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”.

Importante es explicar que, en Colombia, no obstante, la existencia de la Ley 1952 que entrará en vigencia en el día 1 de julio de 2021, por consiguiente, la norma imperante es la Ley 743 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Disciplinario único.”*

Sencillamente, la acción disciplinaria se encamina a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se comete la falta disciplinar a la vez que los motivos determinantes de la misma y los perjuicios que ocasiona a la Administración pública; la acción disciplinaria es procedente, aunque el servidor público se encuentre retirado del servicio, siempre y cuando la conducta se haya cometido mientras se estuvo vinculado a la administración.

Ésta, además de ser pública, enmarca el compendio de normas que trazan los lineamientos para la aplicación del procedimiento establecido en la norma, y cuya finalidad no es otra que demostrar o desvirtuar la ocurrencia de una falta de carácter disciplinario cometida por cualquier funcionario del Estado. Dicho procedimiento también puede aplicarse al funcionario público que se encuentre retirado de la entidad en donde presuntamente ocurrieron los hechos objeto de reproche disciplinario.

El proceso disciplinario es adelantado por las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas, y puede iniciarse de oficio, por informe proveniente de otro servidor público, o queja presentada por cualquier persona debidamente identificada. No obstante, las quejas también pueden ser presentadas por personas anónimas, casos en los cuales deberán cumplir con los requisitos consagrados en el art. 38 de la Ley 190 de 1995 y el art. 27 de la Ley 24 de 1992<sup>183</sup>, las cuales establecen que dentro de los documentos anexos que acompañen la denuncia anónima, se deben allegar también todos aquellos medios probatorios suficientes sobre la comisión del ilícito disciplinario, de tal manera que permitan adelantar la actuación de oficio.

---

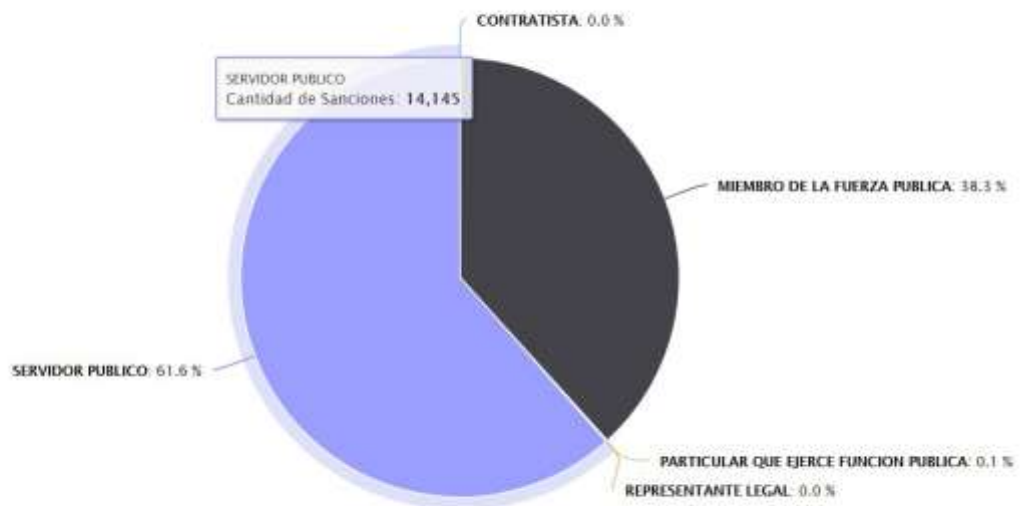
<sup>183</sup> Ley 24 de 1992 *“Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia”*

En cualquier caso, la Procuraduría General de la Nación puede asumir el poder preferente, esto quiere decir que de oficio o de petición de parte, la máxima autoridad disciplinaria podrá tomar el conocimiento, hasta su culminación; de cualquier investigación que se adelante dentro de las oficinas de control disciplinario interno.

Aun cuando estas estadísticas<sup>184</sup>, que obedecen al indicador del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, no corresponden exactamente a irregularidades del sector urbanístico son un indicador que refleja la reiterada ocurrencia de faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos:

### *Cantidad de sanciones por calidad del Sancionado*

Cantidad de sanciones disciplinarias teniendo en cuenta la calidad del Sancionado



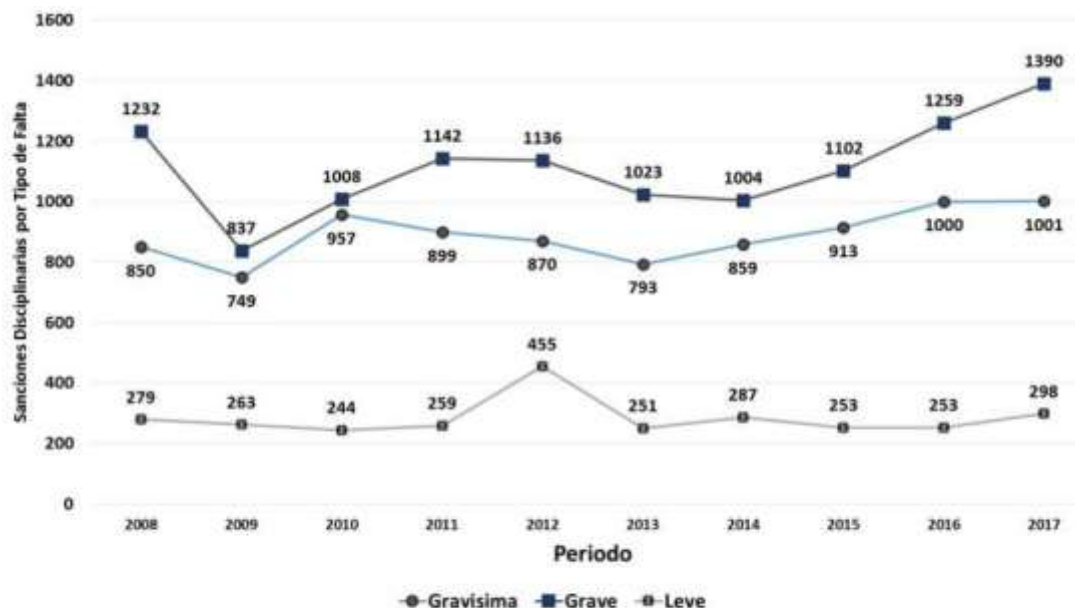
Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad - SIRI - Procuraduría General de la Nación - PGN - <http://www.anticorruptcion.gov.co/>

*Gráfica 17. Cantidad de sanciones por calidad del Sancionado*

---

<sup>184</sup> OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN. Indicador de Sanciones Disciplinarias. En: [Anticorruptcion.gov.co](http://Anticorruptcion.gov.co) [sitio web] Bogotá: Secretaría de transparencia. 2020 [Consultado día 12 de junio de 2020]

### *Histórico Sanciones Disciplinarias por tipo de falta*



Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad – SIRI, de la Procuraduría General de la Nación – PGN. Datos desde 2008 hasta 2017.

Gráfica 18. Cantidad de sanciones por tipo de falta

La Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario vigente, en el artículo 42 clasifica las faltas en: Gravísimas, Graves y Leves.<sup>185</sup> El Código Único Disciplinario vigente contempla 65 faltas gravísimas.<sup>186</sup>

Para determinar la gravedad de la falta de acuerdo con el artículo 43<sup>187</sup> de la misma norma se tienen en cuenta 9 criterios:

1. *El grado de culpabilidad.*
2. *La naturaleza esencial del servicio.*
3. *El grado de perturbación del servicio.*
4. *La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.*

<sup>185</sup> Artículo 42 de la Ley 734 de 2002.

<sup>186</sup> Artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

<sup>187</sup> Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019

5. *La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.*
6. *Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.*
7. *Los motivos determinantes del comportamiento.*
8. *Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.*
9. *La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.*

En el artículo 50<sup>188</sup> se describen las faltas disciplinarias clasificadas como Graves y Leves:

*Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.*

*La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.*

*Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima.*

Revisando las actuaciones del Ministerio Público respecto de la aplicación de sanciones disciplinarias recientes, podemos destacar algunos casos conocidos:

---

<sup>188</sup> Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019

1. En marzo del 2017 en fallo de segunda instancia fue fijada la destitución e inhabilidad de 7 años para ejercer funciones públicas a Carlos Alberto Ruiz Arango, quién en su calidad de curador urbano segundo de Medellín, omitió verificar la existencia de algunos requisitos, facilitando el incumplimiento de normas obligatorias de sismo resistencia NSR-98 y NSR-10 en el diseño y construcción del edificio Space, según estudio que realizó la Universidad de los Andes<sup>189</sup>, bajo un contrato con el municipio de Medellín quien determinó las causas del colapso del edificio Space, y concluyó que los incumplimientos más significativos de las normas NSR-98 consistieron en que los planos estructurales y las memorias de cálculos no cumplen con los requerimientos de información mínima exigidos en el literal A.I.5.<sup>190</sup>

2. El 17 de febrero de 2020, la Procuraduría General de la Nación sancionó con destitución e inhabilidad de tres años al Curador Urbano Número Uno (1) de Cartagena, Ronald Llamas Bustos, y a cuatro meses de suspensión la exsecretaria de Planeación de la ciudad, Dolly Rocío González Espinosa, por conceder la licencia de construcción para un edificio multifamiliar sin cumplir las normas urbanísticas vigentes. El hecho consistió en que el curador autorizó que el edificio tuviera un semisótano, sin tener en cuenta que la obra se desarrollaría en un sector de la ciudad que tiene una altura inferior a dos metros sobre el nivel del mar, por lo cual en el POT prohíbe construcciones subterráneas en esta zona. En este caso el curador omitió verificar de manera debida requisitos para expedir una licencia, basándose solo en un concepto presentado por el apoderado de la constructora, por su parte la exsecretaria de Planeación omitió su labor de control, pues se limitó a expedir un concepto sobre la viabilidad de conectar las redes de alcantarillado y suministro de agua potable, sin percatarse de la prohibición de construir áreas subterráneas en esta zona.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Boletín informativo N°1. civil.uniandes.edu.co [Sitio web]. Bogotá: Uniandes, 3 de octubre de 2014 [Consultado el 13 de octubre de 2019].

<sup>190</sup> PROCURADURÍA GENERAL. Confirmada destitución del Curador Urbano Nro. 2 de Medellín por caso Space. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 29 de marzo de 2017 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

<sup>191</sup> PROCURADURÍA GENERAL. Procuraduría sancionó con destitución al Curador Urbano No 1 de Cartagena por incumplir normas urbanísticas. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 17 de febrero de 2020 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

3. El 19 de junio de 2020, La Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó por un año a los curadores urbanos numero dos (2) de Soacha, Cundinamarca, Esther Helena Lugo Barrera y Bernardo Guillermo Rodríguez Bohórquez, por irregularidades en la expedición de una licencia de construcción para modificación y ampliación sin tener en cuenta qué POT exige para este tipo de obras delimitar espacios de aislamiento de 3.5 metros.<sup>192</sup>

4. El 26 de febrero de 2020, la Procuraduría General de la Nación citó a juicio disciplinario al entonces curador urbano numero dos (2) de Armenia, Quindío, José Elmer López Restrepo (2014-2019), por la presunta expedición irregular de la licencia para la construcción de una estación de servicio para el suministro de combustibles dentro del proyecto ‘Mall Comercial Montecarlo’, violando el Plan de Ordenamiento Territorial de Armenia, que prohibían desarrollar el uso comercial de productos químicos o combustibles de alto riesgo en dicha zona, y las normas que autorizan la ubicación de estaciones de servicio únicamente por fuera del perímetro urbano de la ciudad, y la que restringe la colocación de expendios de materiales inflamables a distancias inferiores a 300 metros de centros educativos.<sup>193</sup>

En todos los casos, el ministerio público sancionó con rigor, a los curadores que omitieron su deber legal y funcional, de realizar las verificaciones correspondientes, para el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y otras disposiciones, que no solo garantizan el correcto desarrollo del territorio, sino previene riesgos (como el colapso y deterioro de las edificaciones), protege el medio ambiente y el cumplimiento de la funcional social de la propiedad y correcta inversión pública.

Por otro lado, y para conocer más del accionar el ente de control, por ser objeto de esta investigación, fue necesario cursar derecho de petición a la Procuraduría General de la Nación

---

<sup>192</sup> PROCURADURÍA GENERAL. Procuraduría destituyó e inhabilitó a dos curadores de Soacha, Cundinamarca. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 19 de junio de 2020 [Consultado día 20 de junio de 2020]

<sup>193</sup> PROCURADURÍA GENERAL. Procuraduría citó a juicio disciplinario a excurador urbano 2 de Armenia, Quindío. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 26 de febrero de 2020 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

con el ánimo de conocer de primera mano cuantas investigaciones disciplinarias se han adelantado contra funcionarios públicos en el departamento de Cundinamarca por asuntos relacionados con el fenómeno del ‘volteo de tierras. No obstante, y ante la ausencia de respuesta oportuna por parte del Ministerio Público, se hizo necesario cursar una acción de tutela a la entidad para conocer dicha información.

A continuación, se incluye en estas dos tablas la respuesta a la acción de tutela, que pone de manifiesto el escaso número de acciones iniciadas, y las pocas sanciones interpuestas:

<b>ACCIONES RECIENTES DE LA PROCURADURIA</b>						
<b>Primero.</b> Una relación de hechos que están siendo investigados por la Procuraduría a través del Grupo SIM, por actos presuntamente relacionados con alteraciones al POT con fines particulares y expedición irregular de licencias de construcción en municipios de la Sabana de Bogotá (Municipios de Cundinamarca).						
<b>IUS</b>	<b>IUC</b>	<b>Estado Caso</b>	<b>Dependencia Titular</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Descripción Solicitud</b>
201528 1808	D- 201657 857964	Activo	Procuraduría Provincial Girardot	Girardot	Cundinamarca	Remiten documentos anomalías en el proceso de contratación para el concurso de méritos abierto número 001-2015 de Girardot marzo 2015 cuyo objeto es contratar la estructuración ajuste y revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Girardot, Cundinamarca.
201545 3731	D- 201657 821983	Activo	Procuraduría Provincial Girardot	Apulo	Cundinamarca	Presuntas irregularidades en los contratos que tienen que ver con construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y formulación y actualización del esquema de ordenamiento territorial (POT), por parte de la administración del Municipio de Apulo, Cundinamarca.
E- 201763 4731	D- 201799 1969	Activo	Procuraduría delegada para la Moralidad Pública	Chía	Cundinamarca	Solicita investigación con respecto a determinar si el actual alcalde de Chía incurrió en alguna violación a las normas disciplinarias y/o penales, al no declararse impedido para el trámite de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Chía.
E 201787 5322	D 201710 58230	Activo	Procuraduría Provincial Fusagasugá	Silvania	Cundinamarca	Solicita apertura de investigación disciplinaria por presuntas fallas cometidas en contra de Jorge Sabogal Lara, alcalde municipal de Silvania, Luis Armando Rincón, secretario municipal de Gobierno y Arley Santana jefe de planeación municipal por presuntas faltas por no cumplir ni hacer cumplir el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio

ACCIONES RECIENTES DE LA PROCURADURIA						
IUS	IUC	Estado Caso	Dependencia Titular	Municipio	Departamento	Descripción Solicitud
E 201792 7476	D 201710 5643	Activo	Procuraduría 138 judicial II Administrativa de Bogotá	Zipaquirá	Cundinamarca	Derecho de Petición solicitando investigación por presuntas irregularidades en los POT de diferentes municipios de Cundinamarca.
E 201792 7476	D 201811 78119	Activo	Procuraduría delegada para la vigilancia administrativa y judicial	Zipaquirá	Cundinamarca	Derecho de petición solicitando investigación por presuntas irregularidades en los POT de diferentes municipios de Cundinamarca.
E 201801 9444	D 201810 74781	Activo	Procuraduría Provincial de Facatativá	Facatativá	Cundinamarca	Allega derecho de petición, solicita se ordene el cierre definitivo de la industria Indalpe LTDA por estar ubicada de manera ilegal por varias décadas, sin que las autoridades hayan ejercido funciones. Ordenar al municipio de Facatativá, a la CAR como máxima autoridad ambiental. Dar cumplimiento riguroso al marco legal, plan de ordenamiento territorial de Facatativá, Decreto 069 de 2002 antecedentes E2017603577.
E 201831 5847	D 201811 41084	Activo	Procuraduría delegada para la vigilancia administrativa y judicial	Mocoa	Amazonía	Registro No. 101929: queja del comité pro defensa de Corpoamazonia quienes dan a conocer las irregularidades en que pudo incurrir su director general Luis Alexander Mejía Bustos. En asesoría acompañamiento y orientación al municipio de Mocoa y en materia del plan de gestión y ordenamiento ambiental del territorio y actuaciones realizadas para prevenir la avenida fluvio torrencial ocurrida el 01 de abril de 2017, por desbordamiento de las quebradas Taruca conejo almorzadero y del Río Mulato.
E 201849 8967	D 201812 07348	Activo	Procuraduría Provincial de Facatativá	Funza	Cundinamarca	Funza el señor Henry Augusto Bolívar Rodríguez remite derecho de petición en el que solicita establecer si los concejales del Municipio de Funza violaron la Ley 134 de 1994 y sobre la modificación ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial entre otros.

Tabla 5. Respuesta a acción de tutela numeral 1. Elaboración Procuraduría General de la Nación

### ACCIONES RECIENTES DE LA PROCURADURIA

**Segundo.** Relación de casos de Servidores Públicos y de particulares (personas naturales y jurídicas) que hayan sido investigados y/o sancionados o que se encuentren en proceso de investigación por temas de corrupción (volteo de tierras y otras tipologías) en el sector urbanístico, en los municipios de Cundinamarca cercanos a la ciudad de Bogotá.

IUS	IUC	Estado Caso	Dependencia Titular	Municipio	Etapas	Decisión	Fecha	Cargo	Descripción Solicitud
20152-81808	D-2012-120-384053	Inactivo	Procuraduría segunda distrital	Chía	Caso finalizado	Fallo sancionatorio	03/02/2016	Jefe de planeación	12-04-2011 Solicita apertura de proceso verbal contra los señores Jorge Orlando Gaitán Mahecha alcalde del municipio y Manuel Horacio Píñilla jefe de planeación municipal
20113-36699	D-2012-55-43796	Inactivo	Procuraduría delegada para economía y hacienda	Funza	Caso finalizado	Fallo sancionatorio	03/12/2013	Alcalde municipal	Irregularidades administrativas en los actos relacionados con plusvalía y en materia contractual contra alcalde de Funza y otros funcionarios
E-20176-34731	D-20179-91969	Activo	Procuraduría delegada para la Moralidad Pública	Chía	Evaluación de investigación disciplinaria		05/04/2019	Director operativo	Solicita investigación con respecto a determinar si el actual alcalde de Chía incurrió en alguna violación a las normas disciplinarias y/o penales, al no declararse impedido para el trámite de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Chía.
E-2017-850245	D-2018-1074781	Activo	Procuraduría Provincial de Montería	Montería	Restudio preliminar		08/11/2017		Informe realizado por la contraloría dependencia de planeación municipal donde reafirma sobre todas las animalias presentadas con relación al plan de ordenamiento territorial
E-2018-019444	D-2018-1074781	Activo	Procuraduría Provincial de Facatativá	Facatativá	Etapas probatorias		15/11/2018		Allega derecho de petición, solicita se ordene el cierre definitivo de la industria Indalpe LTDA por estar ubicada de manera ilegal por varias décadas, sin que las autoridades hayan ejercido funciones. Ordenar al municipio de Facatativá, a la CAR como máxima autoridad ambiental. Dar cumplimiento riguroso al marco legal, plan de ordenamiento territorial de Facatativá, Decreto 069 de 2002 antecedentes E2017603577.
E-20179-27476	D-20181-178119	Activo	Procuraduría provincial de Facatativá	Zipaquirá	Estudio preliminar		15/07/2019		Derecho de petición solicitando investigación por presuntas irregularidades en los POT de diferentes municipios de Cundinamarca. Según Auto nro. 1290 del 19/06/2018: numeral 4 compulsas de copias –remitir por competencia a la Procuraduría delegada de vigilancia administrativa y judicial en los cuales comprometen al señor gobernador de Cundinamarca.

ACCIONES RECIENTES DE LA PROCURADURIA									
IUS	IUC	Estado Caso	Dependencia Titular	Municipio	Etapa	Decisión	Fecha	Cargo	Descripción Solicitud
E 20184-98967	D 20181-207348	Activo	Procuraduría provincial de Facatativá	Funza	Etapa probatoria		28/06/2019		Funza el señor Henry Augusto Bolívar Rodríguez remite derecho de petición en el que solicita establecer si los concejales del Municipio de Funza violaron la Ley 134 de 1994 y sobre la modificación ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial entre otros.
E2019-4124	D2019-1344425	Activo	Procuraduría provincial de Facatativá	Cajicá	Etapa probatoria indagación preliminar		23/07/2019		Presuntas irregularidades en la elaboración de POT en el municipio de Cajicá y presunto incremento patrimonial injustificado.

Tabla 6. Respuesta a acción de tutela numeral 2. Elaboración Procuraduría General de la Nación.

Se observa que, el ministerio público en la respuesta a la tutela respecto de las acciones recientes de este organismo da cuenta de 13 casos, de los cuales 11 son en el departamento de Cundinamarca y no puede probarse que se dan los elementos que hemos descrito para que se configure un volteo de tierras, solo uno (1) tiene una descripción que presuntamente corresponde a este fenómeno, se trata del caso E2019-4124, relacionado con presuntas irregularidades en la elaboración de POT en el municipio de Cajicá y presunto incremento patrimonial injustificado; este caso para el momento de la respuesta a la petición se encontraba activo, por lo cual no se pudo verificar la configuración del hecho como volteo de tierras; de los casos restantes, solo tres refieren a irregularidades en las modificación a los POT, que podrían asemejarse al fenómeno indicado, pero no se tiene certeza o conocimiento profundo de los casos, pues sobre ellos recaen la reserva legal.

Teniendo claro el anterior panorama, es necesario recordar que ya la jurisprudencia del Consejo de Estado ha perfilado claramente la idea de un derecho disciplinario autónomo e independiente, no sólo del derecho penal sino también del derecho penal administrativo, pudiéndose liberar así de los perjuicios que lo agobian por patrocinar una responsabilidad objetiva, o de equiparar las categorías dogmáticas a las del derecho penal. Al respecto se ha dicho que: “(...) El derecho disciplinario, tanto el que se desarrolla y lleva a cabo al interior del organismo o entidad donde labora colaboró el empleado o funcionario oficial como el externo

*que es de competencia de la Procuraduría General de la Nación, Responde a una finalidad diferente a la que asiste al derecho penal clásico o propiamente dicho y al derecho penal administrativo.*”<sup>194</sup>

Al respecto la doctora Pozuelo Pérez señala en su artículo ‘El derecho penal de la construcción’ del libro ‘La delincuencia urbanística’:

*Por lo que se refiere a los recursos del Derecho administrativo sancionador es necesario diferenciar, por un lado, los recursos legales y, por otro, los recursos materiales y humano. Comenzando por los primeros, creo que el problema tampoco reside en la concreta normativa urbanística sancionadora, pues, obedeciendo al principio de legalidad, en ella se establecen de forma suficientemente clara tanto las conductas consideradas infractoras como la sanción correspondiente a cada una de ellas.*

*Respecto a los medios materiales y humanos, ya se han mencionado en este mismo trabajo que toda norma técnicamente aplicable debe ir acompañada de los mecanismos necesarios para hacer efectivo su cumplimiento, de otro modo se trataría de Derecho simbólico, rechazable porque carece de los recursos necesarios para hacer efectiva su vigencia cuando se trasgrede, lo que la convierte en una norma inútil.*<sup>195</sup>

#### **4. DE LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS**

##### **4.1. De los comportamientos contrarios a la integridad urbanística**

Los comportamientos que afectan la integridad urbanista, antes denominadas infracciones urbanísticas en nuestra anterior legislación, contenidas hoy en el código nacional de policía, regulan las facultades de dicha autoridad en el control urbano en Colombia, y con ello se expone el enfoque del derecho administrativo sancionatorio, no sin antes tomar como punto

---

<sup>194</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 1625 del 8 de abril de 1991. M.P.: Álvaro Lecompte Luna. Citado por GÓMEZ, Carlos. Dogmática del derecho disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

<sup>195</sup> POZUELO PÉREZ. Op. cit. pág. 94

de partida, la definición original de infracción urbanística del art. 103 de la Ley 388 de 1997, que a su tenor señalaba que era una infracción urbanística: “(...) *toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas*” y acto seguido, incluía también “*la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones, sin la respectiva licencia*”.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-616 de 2002<sup>196</sup> consideró que la potestad sancionadora de la Administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones, y también reiteró que, los titulares de licencias urbanísticas, urbanizadores y constructores deben desarrollar o intervenir su predio conforme lo autorice la licencia urbanística. Igualmente, la derogada ley considera infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio. Así como la no existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella.<sup>197</sup>

Por su parte, la ley 810 de 2003 modificó el artículo 103 de la ley 388 de 1997 definiendo las infracciones urbanísticas como:

*Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación*

---

<sup>196</sup>Sentencia de la Corte Constitucional n.º C-616 de 2002 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>197</sup> MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Serie reglamentación Ley 388 de 1997: Licenciamiento urbanístico, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos [Libro en línea]. Bogotá, 2010.

de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.<sup>198</sup>

Ahora bien, con la entrada en vigor de la ley 1801 del 2016, más conocida como Código de Policía, explícitamente en el art. 242, se deroga el art. 1 de ley 810 del 2003 y el art. 103 de la Ley 388 de 1997, y en su lugar se incluye el Título XIV dedicado al urbanismo, donde se especifican los comportamientos que afectan la integridad urbanística en el primer capítulo, y un segundo capítulo del cuidado e integridad del espacio público.

El primer artículo de este título: art. 135 del código de policía, corregido por el artículo 10 del Decreto 555 de 2017, presenta 4 modalidades de comportamientos contrarios a la integridad urbanística, que se enuncian a continuación.

COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA	
Modalidad	Comportamiento
<b>A</b> Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:	1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
	2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
	3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.
	4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado
<b>B</b> Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico	5. Demoler sin previa autorización o licencia
	6. Intervenir o modificar sin la licencia
	7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación
	8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural

<sup>198</sup> Ley 810 de 2003 “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”

C	Usar o destinar un inmueble a	9. Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.
		10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción
		11. Contravenir los usos específicos del suelo
		12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.
D	Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones	13. Destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o espacios públicos circundantes.
		14. Proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.
		15. Instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.
		16. Limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público
		17. Limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata, cuando caigan en el espacio público.
		18. Retirar los andamios, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando esta se suspenda por más de dos (2) meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.
		19. Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.
		20. Tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión, provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.
		21. Aislar completamente las obras de construcción que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva.
		22. Reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.
		23. Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.
24. Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales. <sup>199</sup>		

Tabla 7. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Fuente: Elaboración propia.

En este punto la doctrina ha sostenido que: *“Es así como ya no se hace mención a infracciones urbanísticas, si no a comportamientos contrarios a la convivencia. Por su parte, se agrupan por artículo los comportamientos, de acuerdo con el objeto de protección, de esta manera, se encuentran comportamientos contrarios a la actividad económica, a la integridad*

<sup>199</sup> Consultar autorización transitoria en el artículo 1 Decreto Legislativo 819 de 2020, 'por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

*urbanística, al cuidado e integridad del espacio público y a la protección y conservación del patrimonio cultural.*”<sup>200</sup>

Si bien eso es cierto, para efectos de esta investigación la terminología utilizada es la de infracción urbanística dado que es el término que, a criterio de la autora, cobija de mejor manera la normativa, y de una interpretación holística del título XIV, se entiende que la intención del legislador no es la de hacer un cambio en la terminología, pues al enunciar las causales de agravación, por ejemplo, usa el término infracción urbanística.

Ahora, adicional a los 24 comportamientos contrarios a la integridad urbanística enlistados en la tabla anterior, el art. 135 incluye, en la sección de párrafos, las siguientes seis reglas:

1. La primera refiere a que en caso de construcciones en terrenos no aptos o sin licencia, la sanción será de suspensión inmediata de la construcción o demolición, según sea el caso. Adicionalmente, procede suspensión de servicios públicos domiciliarios.

2. El segundo párrafo habla de que cuando se realicen actuaciones urbanísticas sin previa licencia, aunque los predios sean aptos, se hará suspensión temporal de la obra sin perjuicio de la medida de multa, y *“se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta”*.

3. La tercera regla clarifica que salvo en los casos enunciados en el artículo 26 de la Resolución número 0983 de 2010 del Ministerio de Cultura, las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización incluso si son en bienes de interés cultural.

---

<sup>200</sup> HENAO HENAO. Op. cit.

4. El cuarto párrafo obliga a solicitar autorización de intervención para demolición o intervención de los bienes de interés cultural, su colindante o uno ubicado en su área de influencia, al igual que para un bien arqueológico, previo a la expedición de la licencia,

5. Al presentarse incumplimiento de una orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, y agotados los medios de ejecución, se realizará la actuación omitida a costa del infractor.

6. El literal de la sexta regla escribe lo siguiente: *“Para los casos que se generen con base en los numerales 5 al 8, la autoridad de policía deberá tomar las medidas correctivas necesarias para hacer cesar la afectación al bien de Interés Cultural y remitir el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, para que esta tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes de acuerdo al procedimiento y medidas establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008. La medida correctiva aplicada por la autoridad de policía se mantendrá hasta tanto la autoridad cultural competente resuelva de fondo el asunto”*.

Finalmente, el párrafo séptimo<sup>201</sup> incluye las medidas correctivas a aplicar en caso de que se cometan las conductas antes descritas.

Volviendo al art. 136, las infracciones urbanísticas se entenderán agravadas si con ellas se causare impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural; por recurrencia

---

<sup>201</sup> Párrafo 7º: *“Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:”* Para los numerales 1, 2, 3, y 4 se aplica: *Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; y Remoción de bienes.* Para los numerales 5, 6, 7, y 8 se aplica: *Multa especial por infracción urbanística; y Suspensión temporal de actividad.* Para los numerales 9,10 y 11 se aplica: *Multa especial por infracción urbanística; y Suspensión definitiva de la actividad.* Para el numeral 12 se aplica: *Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; y Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.* Para los numerales 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21 y 24 se aplica: *Suspensión de construcción o demolición.* Para el numeral 18 se aplica: *Suspensión de construcción o demolición.; y Remoción de bienes.* Para los numerales 22 y 23 se aplica: *Suspensión de construcción o demolición; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; y Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.*

en la violación de normas urbanísticas estructurales de los POT; o por el incumplimiento de la orden de suspensión y sellamiento de la obra.

Respecto de los principios generales del procedimiento sancionatorio, el libro *Introducción a las infracciones urbanísticas* de Aida Lemus y Víctor Lemus explica que:

*“Como quiera que las actuaciones administrativas son tan variadas y existe una dispersa reglamentación de orden nacional departamental y municipal, no resulta posible señalar vías procesales de valor general. desde esta perspectiva, lo que se intentará sería formular algunos principios generales válidos para todo procedimiento administrativo sancionatorio. lo único que se puede afirmar es que, por lo general, el procedimiento administrativo es menos formal que el judicial.”*<sup>202</sup>

Los autores consideran principios generales del procedimiento sancionatorio de las infracciones urbanísticas: a) la legalidad, b) la *non bis in ídem*, c) la presunción de inocencia, d) la no calificación de la intencionalidad, e) la carga de la prueba y principio de contradicción, f) la publicidad y g) el principio de oficiosidad u oficialidad.<sup>203</sup>

Con respecto al ente sancionador, la competencia para conocer y sancionar las infracciones urbanísticas pasó de los alcaldes a los inspectores de policía. Como lo explica el abogado Pedro Solarte:

*La Ley 388 de 1997, señala que toda actuación o conducta que vaya en contra de los planes de ordenamiento territorial, de los instrumentos de planificación, las licencias o cualquier norma urbanística, constituye infracción urbanística, que a la luz de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) amerita una sanción que puede ser multa, cierre temporal o definitivo, o de demolición de la obra.*

---

<sup>202</sup> LEMUS CHOIS, Aida y LEMUS CHOIS, Victor. *Introducción a las infracciones urbanísticas*. Bogotá: Universidad de los Andes, Temis 2009. pág. 63-80

<sup>203</sup> LEMUS CHOIS, Aida y LEMUS CHOIS, Victor. *Op. cit.*

*El proceso puede iniciar por una queja o de oficio por parte del inspector de policía competente, y si bien según la citada Ley 1801 de 2016 se trata de un proceso verbal abreviado, no significa que se puedan desconocer los derechos de defensa que asisten en todo momento a los supuestos infractores.*

*Respecto de la prescripción y la caducidad de las infracciones urbanísticas puede señalarse que salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado y respecto de la prescripción de la sanción: las infracciones urbanísticas prescribirán a los cuatro años, para las infracciones graves o muy graves, y al año, para las leves.<sup>204</sup>*

Lo anterior muestra que la ley 1801 del 2019 crea cambios en las definiciones, en la sustancia y en los procedimientos del derecho urbano; y las sanciones no son ajenas a esas modificaciones. Las infracciones urbanísticas en la nueva ley cuentan con sanciones entre las que se encuentran multas especiales, órdenes de demolición y construcción, suspensión de la obra, la demolición y los servicios públicos, remoción de bienes, cierre, reparación o mantenimiento del inmueble y reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.

Finalmente, es importante recordar que el párrafo primero del art. 219 de la norma en cuestión, distingue que: *“las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente, los comportamientos mencionados mediante informe escrito.”* Lo anterior implica una necesidad adicional de coordinación y

---

<sup>204</sup> SOLARTE, Pedro. Las infracciones urbanísticas. En: AsuntosLegales.com.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 18 de mayo de 2019 [Consulta día 13 de mayo de 2020].

corresponsabilidad entre la Policía Nacional como institución en sí misma, y las demás autoridades de policía. En la misma línea, el art. 180 (sobre las multas) que fue corregido por el artículo 13 del Decreto 555 de 2017, contiene, dentro de las multas especiales, la infracción urbanística en compañía de las multas por comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas y contaminación visual.

#### **4.2. De los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público**

Ahora se presentan las irregularidades generadas por las conductas contrarias al cuidado e integridad del espacio público definidas en el capítulo II del título XIV del libro II del Código de Policía. Esta norma en el artículo 139 define el espacio público como: *“El conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.”* Acto seguido, en el inciso segundo del art. 139 de la Ley 1801, se enlistan los espacios que constituyen espacio público<sup>205</sup>; y se aclara, en los párrafos, lo que para efectos de esta norma se entiende por bienes fiscales (además de los definidos por el art 164 del código civil) y lo que se entiende por bienes de uso público.

El art. 140, corregido por el artículo 11 del Decreto 555 de 2017, consagra actualmente 14 comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, donde los dos últimos

---

<sup>205</sup> Ley 1801 del 2016. Artículo 139. *Definición del Espacio público. Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.*

comportamientos y sus respectivas sanciones fueron añadidos por el artículo 3 de la Ley 2000 de 2019. Estos comportamientos y sus sanciones son los siguientes:

<b>COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO</b>		
	<b>Comportamiento</b>	<b>Medida correctiva</b>
1	Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado.	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble
2	Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.	Multa General tipo 3
3	Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura.	Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles.
4	Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.	Multa General tipo 1
5	Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
6	Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente.	Multa General tipo 4; Remoción de bienes.
7	Consumir sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.	Multa General tipo 2; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.
8	Portar sustancias prohibidas en el espacio público.	Multa General tipo 2; Destrucción de bien.
9	Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis, sin el debido permiso, cuando este se requiera o incumpliendo la normatividad vigente.	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
10	Drenar o verter aguas residuales al espacio público, en sectores que cuentan con el servicio de alcantarillado de aguas servidas y en caso de no contar con este, hacerlo incumpliendo la indicación de las autoridades.	Multa General tipo 4.
11	Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público.	Multa General tipo 4; Participación en

		programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
12	Fijar en espacio público propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normatividad vigente.	Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.
13	Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, y en parques.	Multa General tipo 4; Destrucción del bien.
14	Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal, en áreas o zonas del espacio público, tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público, que sean definidas por el alcalde del municipio.	Multa General tipo 4; Destrucción del bien.

Tabla 8. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

Vale notar que la corte constitucional declaró inexecutable los fragmentos que prohíban el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público en el numeral 7 del art. 140, quedando la redacción genérica que se transcribe en la tabla anterior. Adicionalmente, declaró condicionalmente executable el numeral 6 “*en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público*”<sup>206</sup> y el párrafo 3 sobre el decomiso o destrucción de los bienes por reincidencia en la ocupación indebida del espacio público. El tribunal constitucional, en ponencia del Magistrado Escrucería, protegió los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo de las poblaciones vulnerables o personas en debilidad manifiesta que estén protegidas por el principio de confianza legítima al evitar que les apliquen las medidas de multa, decomiso o destrucción hasta que no hagan parte de un programa de reubicación o alternativas de tránsito al trabajo formal.<sup>207</sup>

Finalmente, si bien en control y sanción de estas irregularidades está en cabeza de las autoridades de policía, las partes finales de los numerales 13 y 14 recuerdan que corresponde a

<sup>206</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-489-19. MP.: Alberto Rojas Ríos.

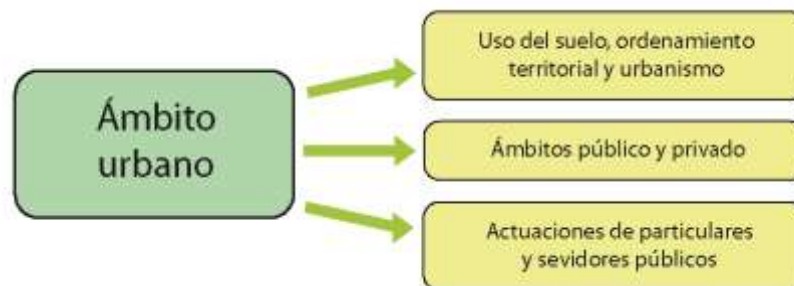
<sup>207</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-211-17 MP.: Iván Humberto Escrucería Mayolo

la Asambleas departamentales o Consejos de Administración establecer la regulación con respecto de las prohibiciones de consumo de sustancias psicoactivas en zonas comunes en conjuntos residenciales y en general de propiedades horizontales de acuerdo con Ley 675 de 2001, y que estas regulaciones deberán seguir los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

## 5. TIPOS PENALES RELACIONADOS CON INFRACCIONES URBANÍSTICAS EN COLOMBIA

Bajo este título se analizarán cuáles son los tipos penales susceptibles de ser aplicados a personas (servidores públicos y particulares) involucradas en infracciones urbanísticas, es decir la descripción de las acciones u omisiones que son consideradas como delito y a las cuales se les asigna una pena o sanción.

En primer lugar, como se muestra en la siguiente gráfica, en el ámbito urbano existen varios factores que deben ser tenidos en cuenta, así como la participación de los actores. En este sentido, siempre que se trata de infracciones urbanísticas se está frente a cambios contrarios a la ley, en el uso del suelo, o del ordenamiento territorial, así como del urbanismo mismo, que reúne sectores públicos y privados, personas naturales y jurídicas del orden privado y del orden público, que protagonizan estas actuaciones.



Gráfica 19. Factores en el ámbito urbano. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Haciendo análisis de las infracciones urbanísticas y sus implicaciones en el ámbito penal podemos señalar que la distorsión de la voluntad de la Administración, obedece a dos causas principales: el interés personal del funcionario público y los intereses de terceros que materializan su voluntad mediante la suscripción de *convenios ilícitos*, *sobornos*, o por medio de *influencias*, entre otras conductas.

Para explicarlo en detalle, importante es establecer que existe desde la administración pública una actuación, formalizada a través de las actividades que desempeñan los servidores públicos, denominada ‘función pública’, que como lo define el Consejo de Estado, “*es toda actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines*”.<sup>208</sup>

Los catedráticos Alfonso Gómez Méndez y Carlos Arturo Gómez Pavajeau, explican en el libro ‘Delitos contra la Administración Pública’ que el Estado tiene unos fines que han justificado su existencia a lo largo de la historia, divididos tradicionalmente en esenciales y no esenciales. Los primeros son casi indiscutidos pues consisten en la defensa militar y en la administración de justicia, mientras que los segundos varían con el concreto estado de desarrollo de la sociedad de que se trate. Así, se habla de un Estado gendarme o de un Estado intervencionista, según la menor o mayor incidencia de la intervención en la vida de los Estados respectivamente.<sup>209</sup>

Como lo explica el doctor Alfonso Gómez Méndez, respecto de la función pública, ésta:

*(...) debe estar previa y precisamente señalada en una norma, por ello el artículo 122 de la Constitución establece que “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento” este principio es repetido por el artículo 6º del Código de régimen político y municipal. se requiere entonces el nombramiento de la persona natural para el ejercicio de una función pública y su posesión, ya que, de conformidad con lo establecido en el artículo 122 inciso 2º de la Constitución, “ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.* <sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. No.: 20196000061501. Concepto 61501 de 2019. Día 8 de febrero de 2019 [en línea]

<sup>209</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Delitos contra la administración pública. Tercera edición. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2008.

<sup>210</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso. Delitos contra la administración pública. Primera edición Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2000. pág. 35

Respecto del particular que ejerce funciones públicas el doctor Gómez Méndez, señala que: *“la atribución de funciones públicas a particulares es consecuencia del incremento de las funciones asignadas al Estado, esta tendencia tuvo su origen en el derecho público francés y consiste básicamente en que el Estado autoriza el ejercicio de determinadas funciones públicas a los particulares con la finalidad de satisfacer necesidades de carácter general”*.<sup>211</sup>

Por su parte la Corte Constitucional sobre la misma materia explica que:

*El derecho a desempeñar funciones públicas se predica no sólo de las personas que se vinculan materialmente con la Administración mediante la elección o nombramiento y la posesión en el cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones administrativas, donde se entiende por función el ejercicio de las tareas, atribuciones y responsabilidades que se adscriben a una actividad o estructura u organización para, mediante su realización, obtener unos determinados cometidos o finalidades. El cumplimiento de funciones administrativas por los particulares debe hacerse en los términos taxativos, precisos y específicos que señale la ley.*<sup>212</sup>

En esta clasificación se encuentran los Curadores Urbanos entre otros particulares con funciones públicas.

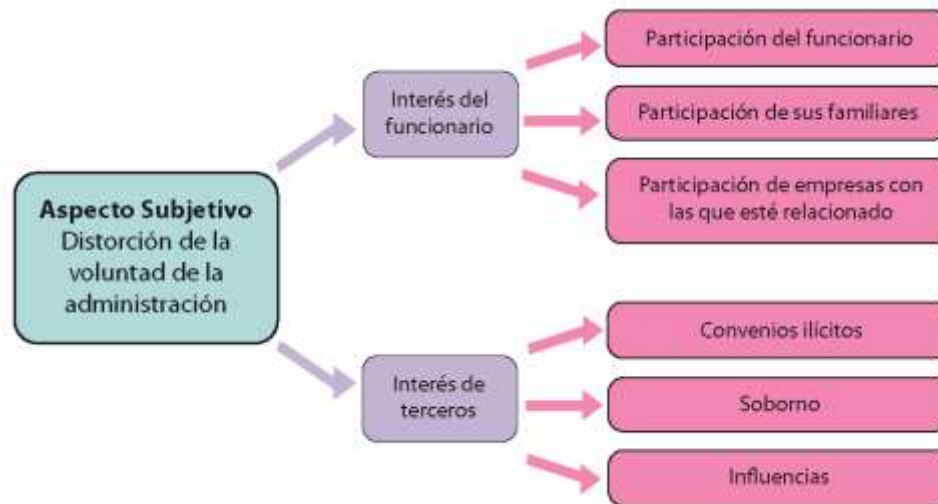
Desde la actuación de la administración podemos señalar que se presentan tres aspectos determinantes a tenerse en cuenta como lo explica el doctor Castro Cuenca, el *Aspecto Subjetivo*: definido como la distorsión de la voluntad de la administración; el *Aspecto Adjetivo*: Abuso de poder en las actuaciones administrativas y el *Aspecto Material*: Obtención de un beneficio indebido.

---

<sup>211</sup> Ibid. Op. cit. pág. 40-41.

<sup>212</sup> Sentencia de la Corte Constitucional n.º C-089 A de 1994. MP.: Vladimiro Naranjo Mesa.

## Aspecto subjetivo

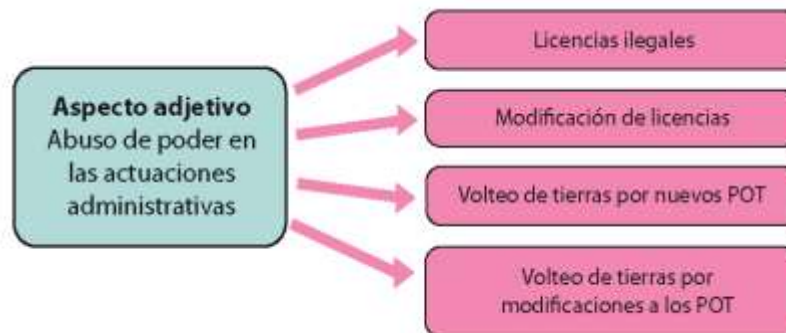


Gráfica 20. Aspecto subjetivo. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Frente al abuso de poder en las actuaciones administrativas urbanas, podemos afirmar que estas conductas se materializan mediante el licenciamiento ilegal o irregular, el ‘*volteo de tierras*’ mediante la modificación de los POT o por un POT nuevo. Igualmente, este proceder se ve claramente con las modificaciones que pueden hacerse a las licencias urbanas, que podrían llegar incluso a afectar derechos, o áreas protegidas por su importancia ambiental, cultural o agrícola.

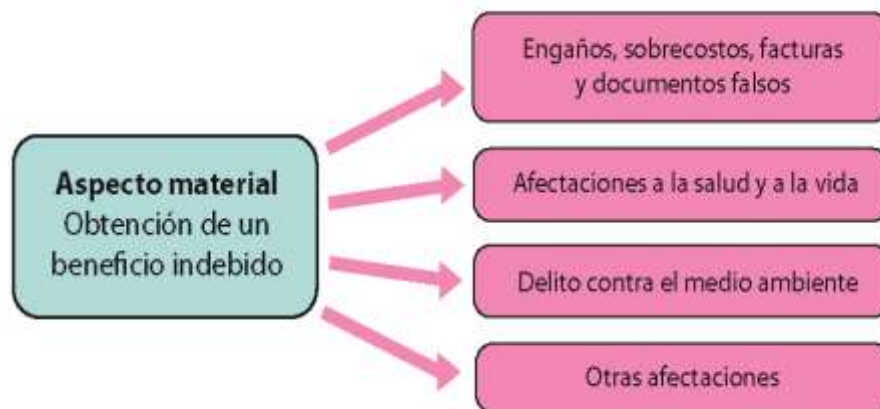
## Aspecto adjetivo

En la siguiente gráfica se explica el aspecto adjetivo de las tipologías penales por infracciones urbanísticas.



Gráfica 21. Aspecto adjetivo. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

## Aspecto material



Gráfica 22. Aspecto material. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Finalmente, frente al aspecto material de las tipologías, puede afirmarse que, éste al parecer, se constituye con la obtención de un beneficio indebido, tanto por parte de los funcionarios públicos, como de los particulares, lo cual tiene consecuencias además de sobrecostos, afectaciones a la vida y a la salud, delitos contra el medio ambiente, y otras que tiene que ver con derechos colectivos.

A continuación, se exponen cuáles son aquellas tipologías comunes en materia penal que tienen íntima relación con las infracciones urbanísticas. Para esta clasificación se tuvo en cuenta el informe: ‘Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política’ elaborado por Dejusticia y encargado por Fedesarrollo. Clasificadas de acuerdo con la forma de corrupción en: Soborno, Apropriación de bienes públicos y de bienes de uso privado, Fraude, Tráfico de influencias, Conflictos de interés, Nepotismo, Colusión privada, Uso de Información privilegiada, y Lavado de activos.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> NEWMAN PONT, Vivian y ÁNGEL ARANGO, María Paula. Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. En: Cuadernos de Fedesarrollo Número 56. Bogotá, 2017. pág. 62-65

La importancia de esta clasificación recae en que además de contener el tipo penal relacionado, se incluyen en paralelo las causas disciplinarias sancionables. Como ya se dijo, posteriormente se presentará una relación de los tipos penales más comunes en el sector urbanístico.

Forma de corrupción	Tipo penal relacionado	Falta disciplinaria relacionada
Soborno	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cohecho propio (Artículo 405 C.P)</li> <li>2. Cohecho impropio (Artículo 406 C.P)</li> <li>3. Cohecho por dar u ofrecer (Artículo 407 C.P)</li> <li>4. Soborno transnacional (Artículo 433 C.P)</li> <li>5. Soborno (Artículo 444 C.P)<sup>20</sup></li> <li>6. Soborno en la actuación penal (Artículo 444A C.P)</li> <li>7. Corrupción privada (Artículo 250A C.P)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aceptar, sin permiso de la autoridad correspondiente, cargos, honores o recompensas provenientes de organismos internacionales o gobiernos extranjeros, o celebrar contratos con estos, sin previa autorización del Gobierno. (Numeral 4 del artículo 35 C.D.U)</li> <li>2. Ejercer cualquier clase de coacción sobre servidores públicos o sobre particulares que ejerzan funciones públicas, a fin de conseguir provecho personal o para terceros, o para que proceda en determinado sentido. (Numeral 17 del artículo 35 C.D.U)</li> <li>3. Ofrecer el servidor público, directa o indirectamente, la vinculación de recomendados a la administración o la adjudicación de contratos a favor de determinadas personas, con ocasión o por razón del trámite de un proyecto legislativo de interés para el Estado o solicitar a los congresistas, diputados o concejales tales prebendas aprovechando su intervención en dicho trámite. (Numeral 41 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>4. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos. (Numeral 6 del artículo 45 C.D.U) (falta disciplinaria para particulares que cumplen función pública)</li> </ol>
Extorsión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concusión (Artículo 404 C.P)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios. (Numeral 3 del artículo 35 C.D.U)</li> </ol>

Forma de corrupción	Tipo penal relacionado	Falta disciplinaria relacionada
Apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peculado por apropiación (Artículo 397 C.P)</li> <li>2. Peculado por uso (Artículo 398 C.P)</li> <li>3. Peculado por aplicación oficial diferente (Artículo 399 C.P)</li> <li>4. Peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social (Artículo 399A C.P)</li> <li>5. Peculado culposo (Artículo 400 C.P)</li> <li>6. Peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral (Artículo 400A C.P)</li> <li>7. Omisión del agente retenedor o recaudador (Artículo 402 C.P)</li> <li>8. Destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos (Artículo 403 C.P)</li> <li>9. Fraude de subvenciones (Artículo 403A C.P)</li> <li>10. Enriquecimiento ilícito (Artículo 412 C.P)</li> <li>11. Administración desleal (Artículo 250B C.P)</li> <li>12. Evasión fiscal (Artículo 313 C.P) <sup>21</sup></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordenar el pago o percibir remuneración oficial por servicios no prestados, o por cuantía superior a la legal, o reconocer y cancelar pensiones irregularmente reconocidas, o efectuar avances prohibidos por la ley o los reglamentos. (Numeral 15 del artículo 35 C.D.U)</li> <li>2. Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga. (Numeral 3 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>3. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley. (Numeral 20 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>4. Autorizar o pagar gastos por fuera de los establecidos en el artículo 346 de la Constitución Política. (Numeral 21 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>5. Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). (Numeral 23 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>6. No efectuar oportunamente e injustificadamente, salvo la existencia de acuerdos especiales de pago, los descuentos o no realizar puntualmente los pagos por concepto de aportes patronales o del servidor público para los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales del sistema integrado de seguridad social, o, respecto de las cesantías, no hacerlo en el plazo legal señalado y en el orden estricto en que se hubieren radicado las solicitudes. De igual forma, no presupuestar ni efectuar oportunamente el pago por concepto de aportes patronales correspondiente al 3% de las nóminas de los servidores públicos al ICBF. (Numeral 28 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>7. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley. (Numeral 31 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>8. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (Numeral 34 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>9. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente. (Numeral 4 del artículo 45 C.D.U) (falta disciplinaria para particulares que cumplen función pública)</li> <li>10. Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación. (Numeral 5 del artículo 45 C.D.U) (falta disciplinaria para particulares que cumplen función pública)</li> </ol>

Forma de corrupción	Tipo penal relacionado	Falta disciplinaria relacionada
Fraude	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevaricato por acción (Artículo 413 C.P)</li> <li>2. Prevaricato por omisión (Artículo 414 C.P)</li> <li>3. Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto (Artículo 416 C.P)</li> <li>4. Abuso de autoridad por omisión de denuncia (Artículo 417 C.P)</li> <li>5. Abuso de función pública (Artículo 428 C.P)</li> <li>6. Interés indebido en la celebración de contratos (Artículo 409 C.P)</li> <li>13. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (Artículo 410 C.P)</li> <li>14. Omisión de control (Artículo 325 C.P)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante. (Numeral 8 del artículo 45 C.D.U) (falta disciplinaria para particulares que cumplen función pública)</li> <li>2. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo. (Numeral 9 del artículo 45 C.D.U) (falta disciplinaria para particulares que cumplen función pública).</li> </ol>
Tráfico de influencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tráfico de influencias de servidor público (Artículo 411 C.P)</li> <li>2. Tráfico de influencias de particular (Artículo 411A C.P)</li> <li>3. Intervención en política (Artículo 422 C.P)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley. (Numeral 39 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>2. Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista. (Numeral 40 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>3. Influir en otro servidor público, prevaleciéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita. (Numeral 42 del artículo 48 C.D.U)</li> </ol>
Conflictos de interés	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asesoramiento y otras actuaciones ilegales (Artículo 421 C.P)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en los asuntos a su cargo, de sus representantes o apoderados, de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de su cónyuge o compañero o compañera permanente. (Numeral 10 del artículo 35 C.D.U)</li> <li>2. Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado. (Numeral 22 del artículo 35 C.D.U)</li> <li>3. Gestionar directa o indirectamente, a título personal, o en representación de terceros, en asuntos que estuvieron a su cargo. (Numeral 25 del artículo 35 C.D.U)</li> <li>4. Adquirir directamente o por interpuesta persona bienes que deban ser enajenados en razón de las funciones de su cargo, o hacer gestiones para que otros los adquieran. (Numeral 51 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>4. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto. (Numeral 46 del artículo 48 C.D.U)</li> </ol>

Forma de corrupción	Tipo penal relacionado	Falta disciplinaria relacionada
Nepotismo	1. Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (Artículo 408 C.P)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombrar o elegir, para el desempeño de cargos públicos, personas que no reúnan los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios, o darles posesión a sabiendas de tal situación. (Numeral 18 del artículo 35 C.D.U)</li> <li>2. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales. Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concorra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses. (Numeral 17 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>3. Contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades señaladas en las normas vigentes. (Numeral 18 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>4. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental. (Numeral 30 del artículo 48 C.D.U)</li> <li>5. La violación al régimen de impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. (artículo 50 C.D.U)</li> <li>6. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la Constitución o en la ley. (Numeral 2 del artículo 45 C.D.U) (falta disciplinaria para particulares que cumplen función pública)</li> </ol>
Colusión privada	1. Acuerdos restrictivos de la competencia (Artículo 410A C.P)	
Uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas o sociales privadas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilización indebida de información privilegiada (Artículo 258 C.P)</li> <li>2. Utilización de asunto sometido a secreto o reserva (Artículo 419 C.P)</li> <li>3. Utilización indebida de información oficial privilegiada (Artículo 420 C.P)</li> <li>4. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública (Artículo 431 C.P)</li> <li>5. Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública (Artículo 432 C.P)</li> <li>6. Revelación de secreto (Artículo 418 C.P)</li> <li>7. Revelación de secreto culposa (Artículo 418B C.P)</li> </ol>	1. Dar lugar al acceso o exhibir expedientes, documentos o archivos a personas no autorizadas. (Numeral 21 del artículo 35 C.D.U)
Lavado de activos <sup>22</sup>	1. Lavado de activos (Artículo 323 C.P)	

Tabla 9. Diferentes formas de corrupción y algunas de sus consecuencias jurídicas en el ordenamiento jurídico colombiano. Fuente: Dejusticia y Fedesarrollo.

## 5.1. Delitos contra la Administración Pública, aplicables al urbanismo

### 5.1.1. Soborno

*(...) La cuarta encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas, realizada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado, reportó que para el año 2014 (con un tamaño muestral de 673 empresarios, de pequeñas, medianas y grandes empresas) el 91% de los empresarios percibía que se ofrecían sobornos en el entorno de los negocios, pues en efecto el soborno es una de las formas de corrupción más sancionadas en materia penal.*<sup>214</sup>

En esta conducta se tipifican los siguientes delitos: *Cohecho propio (art. 405). Cohecho impropio, art. 406. Cohecho por dar u ofrecer, art. 407. Soborno transnacional, art. 433. Soborno, art. 444. Soborno en la actuación penal, art. 444A. Corrupción privada, art. 25.*<sup>215</sup>

#### 5.1.1.1. Cohecho

El cohecho es conocido también con el nombre de ‘corrupción’ y es la venta de la función pública por parte del servidor público. Podría decirse que se trata de un tipo bilateral, como quiera que comete el hecho tanto el servidor público que ofrece como el particular que recibe el dinero o la dádiva salvo el artículo 407 del CP de 2000, donde sólo comete el delito el particular.<sup>216</sup> Sobre este mismo tema en el artículo ‘Delitos contra la imparcialidad, cohecho tráfico de influencias y celebración indebida de contratos’ los autores explican: “*El cohecho también fue conocido como soborno, corrupción y baratería y permitía repetir contra el funcionario corrompido para que devolviese el dinero percibido*”<sup>217</sup>

---

<sup>214</sup> NEWMAN PONT y ÁNGEL ARANGO. Op. cit. pág.70

<sup>215</sup> Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el código penal”.

<sup>216</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. pág. 313

<sup>217</sup> CASTRO CUENCA, Carlos; HENAO CARDONA Luis Felipe y TIRADO ÁLVAREZ, Margarita. Manual de Derecho Penal. Tomo II. Segunda edición. Delitos contra la imparcialidad, cohecho, tráfico de influencias y celebración indebida de contratos. Bogotá: Temis, 2019. pág. 347-348

Respecto del objeto material los juristas Gómez Méndez y Gómez Pavajeau expresan: *“Constituye el dinero, la utilidad o la promesa remuneratoria, (...) no es tampoco indispensable la obtención efectiva de un provecho. Comete por tanto el delito de cohecho el servidor público que recibe del particular un título de contenido crediticio que al ser presentado es devuelto por falta de insuficiencia de fondos. (...) Al interpretar el concepto de dádiva consignado en el código la Corte Suprema de Justicia opinó que ella debía ser de alguna entidad para que se estructurará el delito.”*<sup>218</sup>

En relación con la conducta esta puede tener dos modalidades:

*En primer lugar, 'recibir', verbo rector que se materializa con la incorporación de la dádiva al patrimonio del funcionario o autoridad. esta definición jurídica de la recepción permite admitir que como tal no solamente se tenga la admisión física de la dádiva, sino también cuando no se devuelve algo que ya está en poder del funcionario. Pues ambas modalidades implican que las dádivas ingresen al patrimonio del sujeto activo, cabe acotar que un sector de la doctrina también admite que el funcionario reciba la dádiva para entregarla a otro funcionario.*

*En segundo lugar, aceptar, que supone admitir la oferta realizada al funcionario o autoridad. Tal situación requiere la existencia de un acuerdo entre el funcionario y el particular y constituye el estadio temporal anterior al de la recepción de la dádiva o presente.*

*Para la doctrina colombiana, la conducta en relación con este delito se comete recibiendo o aceptando promesas remuneratorias a cambio, cómo se ha dicho, de actos de omisión de sus deberes o la ejecución de algunos contrarios al deber oficial del servicio público, es decir comprando la decisión funcional a favor de quién da o promete la dádiva.*<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> GÓMEZ MÉNDEZ y GÓMEZ PAVAJEAU. Op cit. pág. 317

<sup>219</sup> CASTRO CUENCA; HENAO CARDONA y TIRADO ÁLVAREZ. Op cit. pág. 249-250

En referencia con las características de las dádivas no cualquier dádiva tiene la idoneidad necesaria para lesionar el bien jurídico de la objetividad, como aspecto indispensable del correcto funcionamiento de la Administración pública. La doctrina y la jurisprudencia destacan tres características de la dádiva: su naturaleza económica, su relevancia y su relación con la realización del acto.<sup>220</sup>

Respecto del cohecho en el ámbito urbanístico la doctora Pozuelo Pérez en el libro ‘La delincuencia urbanística’ explica: “*En el delito de cohecho tanto en la modalidad activa como pasiva es la imparcialidad que debe presidir la actuación de los funcionarios públicos, quienes deben desarrollar su trabajo sirviendo al interés público y no al privado.*”<sup>221</sup>

Trasladando estas consideraciones al ámbito de la corrupción urbanística nos encontramos con que las conductas susceptibles de ser calificadas como cohecho pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- *En relación con los planes urbanísticos nos podemos encontrar con supuestos en los que la dádiva o promesa tiene como finalidad la modificación de un plan urbanístico, tanto con el objetivo de que legalice unas obras ilegales, como que cambie el tipo de suelo, o sus usos o aprovechamientos de manera que, por ejemplo se convierta en urbanizable un suelo que no lo era o, en un suelo ya urbanizable, se aumente los índices de edificabilidad.*
- *Por lo que se refiere al proceso de otorgamiento de autorizaciones o licencias urbanísticas la dádiva o promesa puede ir dirigida a la obtención de la licencia, del informe favorable del proyecto de edificación y, en general, a la obtención o agilización de cualquiera de los tramites que integran este procedimiento.*
- *Por último, cabe pensar asimismo en aquellos supuestos en los que la dádiva o promesa tiene como objetivo que el funcionario competente no cumpla su obligación relativa a*

---

<sup>220</sup> Ibid. Op cit. pág. 352.

<sup>221</sup> POZUELO PÉREZ. Op. cit. pág. 94

*la demolición de una obra ilegal, tanto en lo que se refiere a ordenarla como a ejecutar la orden si ésta ya existe.*<sup>222</sup>

El autor Jorge Malem al hablar sobre este tema, resalta: *“Como señala Noonan, los cohechos son secretos —o al menos discretos—, mientras que las dadas o compensaciones no tienen por qué serlo. Y mientras los regalos o donaciones suelen ser muestras de afecto o de reconocimiento, las prácticas corruptas implican siempre un interés determinado, nunca aquella afectación psicológica.”*<sup>223</sup>

El cohecho es el delito por excelencia de la corrupción, es el que más se comete entre los restantes delitos contra la Administración Pública, aunque más del 90% de los supuestos de cohecho no tiene vida procesal y, en consecuencia, sus autores quedan impunes.<sup>224</sup>

Por su parte De la Mata sostiene: *“El bien jurídico protegido en todos los delitos de cohecho, por ende, en el cohecho urbanístico, es el interés de que los funcionarios públicos, no incurran en corrupción, es decir protege la objetividad de las actuaciones administrativas, que se vería gravemente alterada, si sus funcionarios ejercitan su labor en función de las recompensas que hayan recibido, solicitadas u ofrecidas”.*<sup>225</sup>

Para ejemplarizar este delito podemos traer a colación el caso ocurrido en el municipio de Apulo Cundinamarca, no sin antes señalar que en este ejemplo se materializan otros delitos relacionados, en donde se presentaron inconsistencias en la concesión de licencia de urbanismo en la modalidad de centro vacacional para que fuera construido un condominio de casas campestres, es decir, se autorizó la construcción de vivienda en un terreno de vocación agrícola, a su vez al no cambiar el uso del suelo no se cumpliría con la contribución de plusvalía.

---

<sup>222</sup> POZUELO PÉREZ. Op cit. pág. 94

<sup>223</sup> NOONAN, Jhon. Bribes. Nueva York: MacMillan, 1984. pág. 697. Citado por MALEM, Jorge. Concepto de corrupción Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997. pág. 77

<sup>224</sup> FERNÁNDEZ VIVANCOS, Guillermo. El delito de cohecho. En: Revista General de Derecho, n° 148-149, España: 1957. pág. 11-13

<sup>225</sup> DE LA MATA, Norberto. El bien jurídico protegido en el delito de cohecho. En: Revista de Derecho Penal y criminología, n°17. Bogotá, 2006. pág. 81-152

### 5.1.1.2. Concusión

El doctor Gómez Méndez, sostiene que la *concusión* es tal vez uno de los más graves atentados contra la Administración Pública, como quiera, que el agente que realiza el comportamiento abusa del cargo o de la función que el Estado le ha confiado para obtener un provecho indebido.<sup>226</sup>

La Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la comisión de esta conducta punible requiere de la configuración de 4 elementos: “(i) *sujeto activo calificado que tenga la calidad de servidor público; (ii) el abuso del cargo o de la función; (iii) una conducta que se concreta con la ejecución de uno cualquiera de los distintos verbos rectores: constreñir, inducir o solicitar una prestación o utilidad indebidas, y (iv) la relación de causalidad entre el actuar del funcionario y la promesa de dar o la entrega del dinero o utilidad no debidos.*”<sup>227</sup>

El sujeto activo es el servidor público, en los términos del artículo 20 del Código Penal. Se requiere, además, un “*abuso del cargo o de la función*”.

Por ello puede cometer este delito el funcionario aun cuando no tenga la competencia para decidir el asunto que le sirve de pretexto para hacer la exigencia indebida.<sup>228</sup>

El *sujeto pasivo* es el Estado, como titular del bien jurídico Administración Pública. El particular a quién se le hace la exigencia, se le induce o se le formula la solicitud indebida es un *perjudicado*, y como tal podría constituirse en parte civil dentro del proceso penal.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso. Op. cit. pág. 135

<sup>227</sup> CASTRO CUENCA, Carlos; HENAO CARDONA Luis Felipe y TIRADO ÁLVAREZ, Margarita. Op. cit. pág. 366

<sup>228</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op. cit. pág. 295

<sup>229</sup> Ibid. Op. cit. pág. 299

El *objeto jurídico* es múltiple, como quiera que se protege no sólo la Administración Pública, sino también, en forma eventual, el económico y la autonomía personal. Por este aspecto se trata de un tipo *pluriofensivo*.<sup>230</sup>

El *objetivo material* lo constituye la persona a quien se le hace la exigencia o la solicitud, o a quien se induce a la entrega o a la promesa.<sup>231</sup>

La *conducta* en el delito de concusión consiste en Constreñir, Inducir o Solicitar a alguien a dar o prometer al mismo servidor, o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebida.<sup>232</sup>

Al concluir el desarrollo de los dos anteriores delitos importante es resumir las diferencias que existen entre el Cohecho y la Concusión, como lo explica el libro ‘Delitos contra la Administración Pública’ de Alfonso Gómez Méndez y Carlos Arturo Gómez Pavajeau:

*Se trata de tipos con un mismo sujeto activo (servidor público), que lesionan el mismo bien jurídico principal (Administración Pública), y en algunos casos con resultados similares (recepción de dinero u otra utilidad). Explican los autores que la Corte Suprema de Justicia por intermedio de la Sala de Casación Penal en el año 1976, en extractos de jurisprudencia afirmó que lo primordial para dilucidar si se trata de un delito de concusión o uno de cohecho no es, como lo pretende la defensa, fijar de quien viene la iniciativa sino, ante todo, examinar la posición de las partes en orden a establecer si actúan en un plano de igualdad, cómo ocurren los contratos, o por el contrario una de ellas, el particular, se encuentra supeditada a la otra, el funcionario, quien para obtener sus fines hace valer su condición oficial intimidando al otro, es decir, suscitando en este el ‘metus potestatis’ que lo hace plegarse a la voluntad del agente.*

*Y agrega la Corporación: “(...)el delito de concusión, es un tipo básico, puede darse, bien porque se abuse del cargo o investidura, o bien porque se abuse de las funciones propias, y tanto cuando se constriñe al sujeto pasivo, cuando se le induce, siempre que*

---

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> Ibid.

<sup>232</sup> CASTRO CUENCA, Carlos; HENAO CARDONA Luis Felipe y TIRADO ÁLVAREZ, Margarita. Op cit.

*quien así proceda sea un funcionario y que la prestación que se exija no sea debida, la cual puede ser para él mismo, o para un tercero”.*

*(...) Por el contrario, el cohecho impone actitud pasiva del funcionario al aceptar de quién le ofrece, en un plano de equilibrio contractual, dinero o beneficio, allí no existe, por parte de quién hace la oferta, intimidación o temor, sólo lo mueve el propósito de torcer a su favor o de un tercero la voluntad del funcionario público.<sup>233</sup>*

El delito de concusión lo podemos ejemplarizar con los hechos ocurridos en el municipio de El Rosal en el departamento de Cundinamarca en donde el exalcalde Hugo Arévalo y un grupo de concejales exigieron 300 millones de pesos a fin de modificar el esquema de Ordenamiento Territorial. Los implicados fueron condenados por este delito.

### **5.1.1.3. Corrupción Privada**

*La corrupción privada consiste en la recepción, la entrega o el ofrecimiento de un soborno a particulares en el ámbito privado, situación desafortunadamente admitida en múltiples ámbitos sociales y empresariales a través de diversas figuras tales como las comisiones, las cuales han sido prohibidas de manera paulatina en muchos países del sistema anglosajón pero aún son admitidas frecuentemente en Latinoamérica, donde muchas personas son dobles agentes pues, de una parte, actúan como representantes del contratante y, de otras reciben utilidades de los contratistas. Lo esencial es que el sujeto tenga una relación especial como directivo, administrador, empleado o asesor de una sociedad, asociación o fundación y reciba algún tipo de ventaja de un sujeto que quiera recibir alguna utilidad de la operación, situación que tiene una tipología cada vez más sofisticada. (i) Gerentes que obtienen comisiones por otorgar contratos a otra empresa, (ii) asesores que ofrecen productos desfavorables para obtener un provecho.*

---

<sup>233</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. pág. 337-341

(iii) *directivos que reciben acciones en el exterior de la competencia para adjudicar sus propias empresas.*<sup>234</sup>

Se trata de un delito exclusivamente doloso, en todas sus modalidades. el precepto exige la concurrencia de una intencionalidad específica en los sujetos al requerir de la promesa, ofrecimiento, la concesión debe ser “*para que le favorezca a él o a un tercero frente a otros*” y la recepción, solicitud o aceptación lo sea “*con el fin de favorecer frente a terceros a quién le otorga o del que espera el beneficio o ventaja*”.<sup>235</sup>

La Fiscalía General de la Nación explica en el documento ‘Tipologías de Corrupción en Colombia’<sup>236</sup> respecto de la corrupción privada: “*se evidencia que la corrupción abarca mucho más que las relaciones propias del sector público e involucra aquellas que se enmarcan en el intercambio entre los sectores público y privado.*”<sup>237</sup> Y en esta materia en particular define como elementos de la corrupción: la existencia de una relación de poder o de confianza, un comportamiento propio de desvío de ese poder o confianza y la obtención de un beneficio particular.<sup>238</sup>

Un caso en el cual podría imputarse el delito de corrupción privada es el ocurrido en el Municipio de Chía en donde el POT de 2016 incorporó 290 hectáreas a la zona de expansión del municipio, y se autorizó una licencia que permitía la construcción de 111 casas en donde antes solo podían construirse 4. En este caso no se pagó plusvalía y tampoco se modificó el uso del suelo.

---

<sup>234</sup> CASTRO CUENCA, Carlos. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Op. cit. pág. 325

<sup>235</sup> ORTÍZ DE URBINA GIMENO, Iñigo. El derecho penal económico y de las empresas. Santiago de Compostela: Lefevbre, 2011.

<sup>236</sup> FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Tipologías de corrupción en Colombia, Fiscales Unidos por la Transparencia y la Integridad. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito Colombia (UNODC), 2018.

<sup>237</sup> Ibid. Op. cit. pág. 10

<sup>238</sup> Ibid. Op. cit. pág. 10-11

## 5.1.2. Apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado

Esta conducta reúne los siguientes delitos:

*Peculado por apropiación (art. 397). Peculado por uso (art. 398). Peculado por aplicación oficial diferente (art. 399). Peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social (art. 399A). Peculado culposo (art. 400). Peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral (art. 400A). Omisión del agente retenedor o recaudador (art. 402). Destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos (art. 403). Fraude de subvenciones (art. 403A). Enriquecimiento ilícito (art. 412) Administración desleal (art. 250B). Evasión fiscal (art. 313).*<sup>239</sup>

### 5.1.2.1. Peculado

*El delito de peculado o malversación solamente puede ser cometido por quien tenga la calidad de funcionario o autoridad, sin embargo, cabe hacer dos aclaraciones. En primer lugar, no basta la calidad de funcionario para la comisión del delito de peculado, pues además es necesario que éste tenga una especial relación con los caudales o efectos apropiados, de acuerdo con los requisitos que en ocasiones se interpretan conjuntamente y en otros eventos de forma aislada: tener los bienes a cargo por razón de sus funciones: La tenencia a cargo de los bienes ha sido interpretada de diversas maneras, como la posibilidad de disponer de ellos, la responsabilidad del depósito, guarda, custodia, cuidado, procura, manejo o administración de dichos caudales o efectos, con la obligación de dar cuenta al órgano público correspondiente; hallarse obligado a dar cuenta o razón ante un órgano público; la posibilidad de operar jurídicamente sobre la cosa, con independencia del lugar en la que ésta se halle con la proximidad de la misma con el sujeto activo y el poder del funcionario sobre el destino de*

---

<sup>239</sup> Ley 599 de 2000.

*los bienes, el cual puede ser de hecho o de derecho, posición asumida también en algunas jurisprudencias.*<sup>240</sup>

*En España y en Colombia, el peculado se considera un delito contra la administración pública, pues además del patrimonio público también lesiona los servicios que mediante este han de prestarse a la comunidad.*<sup>241</sup>

Gómez Méndez y Gómez Pavajeau explican que este delito se clasifica en: peculado por apropiación, peculado por uso, peculado por utilización indebida de trabajo servicios oficiales, peculado por aplicación oficial diferente, peculado culposo, por extensión y por destino indebido de recursos para metales preciosos.

En el libro ‘Delitos contra la Administración Pública’ del doctor Alfonso Gómez Méndez:

*El servidor público que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.*

*En relación con la evolución legislativa en Colombia, da cuenta de que este delito proviene desde el Código de 1837, el Código del Estado de Cundinamarca, el Código Penal de 1890, la Ley 109 de 1922, el Código Penal de 1936, el Código Penal de 1980 y el Estatuto Anticorrupción de 1993.*

*Se sanciona el peculado en sus diversas modalidades, en la medida en que una mala administración de los bienes confiados al empleado oficial, en razón o con ocasión de la función, incide en negativa en la correcta administración del Estado.*<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> CASTRO CUENCA. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Op cit. pág. 227-228

<sup>241</sup> VIVES ANTÓN, Tomás. Derecho penal, parte especial. Valencia: Tirant lo Blanch. pág. 930. Citado por CASTRO CUENCA. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Op. cit. pág. 227-228

<sup>242</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso. Op cit. pág. 60-63

El tipo admite tanto la comisión activa como la omisiva en el primer sentido, el término sustracción, en relación con la exigencia de ánimo de lucro, debe ser entendido como apropiación, es decir, separación definitiva de los caudales o efectos de la Esfera de dominio público, privando a su propietario de los derechos inherentes a ella.<sup>243</sup>

El peculado por uso contenido artículo 398 del Código Penal da cuenta que: *“el servidor público que indebidamente use o permita que otro use bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.”*

En el *peculado por apropiación* el sujeto activo del delito es el servidor público el sujeto pasivo es el Estado, el objeto material lo constituyen los bienes muebles e inmuebles del Estado o de empresas o instituciones en que el Estado tenga parte; los bienes o fondos parafiscales, y en algunos casos los bienes de particulares.

Cualquier forma de malversación de los recursos del Estado o apropiarse de estos, para beneficio propio o de un tercero puede considerarse peculado. Por ejemplo, recibir pagos del Estado y no realizar las obras, comprar terrenos para desarrollo urbanístico y adquirir los terrenos con sobrecosto, cancelar con dineros del erario público comisiones, etc; es decir, quien ejerce funciones públicas se apropia de manera irregular de recursos estatales. Varios de los municipios estudiados dan cuenta de la tipificación de esta conducta en temas relacionados con los procesos connaturales al uso del suelo.

---

<sup>243</sup> MORALES PRATS, Fermín y MORALES GARCÍA, Oscar. Comentarios al Código penal español. De la malversación. Cizur: Arazandi. Op. cit. pág. 1700. Citado por LOMBANA VILLALBA, Jaime. Manual de Derecho Penal. Tomo II. Segunda edición. Peculado. Bogotá: Temis, 2019. pág. 332

### 5.1.2.2 Enriquecimiento ilícito

*En términos generales puede entenderse por enriquecimiento ilícito del servidor público todo aumento de su patrimonio, derivado, directa o indirectamente, del ejercicio del cargo. (...) Decimos que, en términos generales por cuanto, la disposición que en el código regula la figura Es de carácter subsidiario y sólo se aplica en la medida en que el hecho no corresponda a otro tipo legal. (...) En este orden de ideas, es enriquecimiento ilícito el que proviene del peculado, del cohecho, de la conjunción o del prevaricato.<sup>244</sup>*

Los doctores Gómez Méndez y Gómez Pavajeau, explican que:

*El sujeto activo, como en la mayoría de los delitos contra la Administración Pública, es el servidor público, el sujeto pasivo es igualmente el Estado por ser el titular del interés protegido, el objeto jurídico es el de la Administración Pública, en el sentido de que busca proteger el Instituto personal en orden a garantizar que el Estado cumpla en debida forma con sus funciones. Ello debe realizarse bajo estrictos parámetros de moralidad, transparencia, objetividad e igualdad; el objetivo material lo constituyen los bienes a través de los cuales se concreta el incremento patrimonial no justificado.*

Agreden los autores que: *“La conducta consiste en obtener, para sí o para otro, un incremento patrimonial no justificado (...) el término ‘no justificado’ es un elemento normativo del tipo, independientemente de los problemas propios de las causales de exclusión de la antijuricidad. ante cualquier circunstancia que pueda explicar el origen lícito del incremento ésta debe ser considerada como justificada.”<sup>245</sup>*

Respecto de la legitimidad, como lo explica Álvaro Osorio Chacón, en el documento ‘El enriquecimiento ilícito de servidores públicos y de particulares’ del libro ‘Manual de Derecho

---

<sup>244</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. 429

<sup>245</sup> Ibid. Op cit. 437-438

Penal, Tomo II, parte especial: *“El surgimiento de riquezas ‘mal habidas’ de servidores públicos y de particulares, producto del delito y no del trabajo honrado, constituye un verdadero cáncer con efectos perversos para, la moral social, la ética pública, el patrimonio del Estado, el orden económico y social y la seguridad pública”*.

Y agrega: *“En efecto, en el plano de la moral social puede advertirse como una cultura del enriquecimiento fácil y rápido ha permeado amplios sectores de la sociedad colombiana, generando grave deterioro de los valores éticos, de igual manera, el dinero producto de actividades delictivas ha corrompido diversos estamentos del sector público, se ha infiltrado en partidos y movimientos políticos y de esta suerte afectado seriamente la transparencia de los procesos”*.<sup>246</sup>

Para el mismo autor este delito se clasifica en:

*El enriquecimiento ilícito del servidor público, y el enriquecimiento ilícito de particulares, respecto del primero se contempló desde el código penal de 1980 en el artículo 148 en la ley 190 de 1995 en su artículo 26, cambió la denominación del sujeto activo, de, conforme a la terminología utilizada en la Constitución de 1991. El código penal de 2000 en el artículo 412 modificó tanto la descripción típica del comportamiento como las sanciones aplicables. Y por último en el estatuto anticorrupción en la ley 1474 de 2011 se modificó nuevamente la descripción típica del delito de enriquecimiento ilícito de servidor público y se incrementaron las penas.*<sup>247</sup>

En relación con el enriquecimiento ilícito de particulares, explica Osorio Chacón que:

*La conducta de enriquecimiento ilícito de particulares fue introducida como delito en Colombia bajo el amparo del estado de sitio declarado durante el gobierno del presidente Virgilio barco Vargas mediante el decreto 1038 de 1984, con el fin de conjurar*

---

<sup>246</sup> OSORIO CHACÓN, Álvaro. Manual de Derecho Penal. Tomo II. Segunda edición. El enriquecimiento ilícito de servidores públicos y de particulares. Bogotá: Temis, 2019. pág. 508

<sup>247</sup> Ibid.

*la violencia generada por grupos armados y organizaciones relacionadas con el narcotráfico que pretendía desestabilizar el funcionamiento de las instituciones. (...) Al entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, el decreto en mención continuó rigiendo temporalmente por 90 días, (...) el mencionado lapso, el gobierno nacional le dio el carácter de legislación permanente al decreto 1895 de 1989 mediante el decreto extraordinario 2266 de 1991.*<sup>248</sup>

Continúa explicando que en el Código Penal de 2000 se consagró este tipo penal en el artículo 327 en los siguientes términos: “*el que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro, incremento patrimonial no justificado, derivado en una u otra forma de actividades delictivas*”. De otra parte: “*el artículo 6° de la ley 40 de 1993 estatuto antisequestro contempló una especial modalidad de enriquecimiento ilícito de particulares, derivada del secuestro*”.<sup>249</sup>

Este delito puede materializarse en todas las actuaciones en las cuales los actores intervinientes en los procesos inherentes al uso del suelo servidores públicos y particulares obtengan un beneficio económico de manera ilícita en torno de las actuaciones de la administración. En el caso que será tratado más adelante del municipio de Nemocón sucedido en el año 2015, se modificó el uso de aproximadamente 600 hectáreas, clasificadas como rurales, y algunas de ellas de reserva, para destinarlas a actividades de comercio, servicios, industria y expansión urbana entre otros. La Fiscalía aún adelanta la investigación. De llegarse a probar que el mandatarario recibió recursos económicos estaría incurriendo en este delito.

### **5.1.3. Prevaricato**

*Prevaricato por acción (art. 413). Prevaricato por omisión (art. 414). Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto (art. 416). Abuso de autoridad por omisión de de-*

---

<sup>248</sup> Ibid. Op.cit. pág. 508-511

<sup>249</sup> Ibid. Op. cit. pág. 512-514

*nuncia (art. 417). Abuso de función pública (art. 428). Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409). Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (art. 410). Omisión de control (art. 325).*<sup>250</sup>

La Ley 599 de 2000, Código Penal, establece que, en esta conducta, el prevaricato: “*El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión*”.<sup>251</sup>

*En términos generales, el prevaricato, se presenta cuando un servidor público emite un acto ‘ilegal’. El prevaricato implica una violación al principio de legalidad, entendido como la necesidad de que todos los actos de los empleados oficiales en el ejercicio de sus funciones correspondan a las normas jurídicas que regulan la expedición de ese acto. La ley, naturalmente, debe entenderse para estos efectos en sentido material y no formal. La violación al principio de legalidad así concebida origina, de manera general, el delito de prevaricato. Esas normas bien pueden referirse a la competencia o a la regulación misma de la forma cómo debe ejercerse la función ‘pública’.*<sup>252</sup>

*En Colombia, el delito de prevaricato por acción exige una especial cualificación del sujeto activo, a saber: que se trate de servidor público y que dentro de su órbita de competencia cuente con la capacidad funcional para dictar resoluciones o preferir dictámenes.*<sup>253</sup>

*El sujeto activo tiene que ser un servidor público que dentro del ejercicio de sus funciones profiera un dictamen, concepto resolución contrarios a la ley, ya que, de lo contrario, a un servidor que no sea competente se le imputaría una conducta diferente*

---

<sup>250</sup> Ley 599 de 2000. “*Por la cual se expide el código penal*”

<sup>251</sup> Código Penal. Artículo 413.

<sup>252</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. pág. 265

<sup>253</sup> ARAÚJO ARIZA, Andrés; CASTRO CUENCA, Carlos y VIRGÜEZ ÁLVAREZ, Felipe. Manual de Derecho Penal, Tomo II, Parte Especial. Segunda edición. Lavado de activos y conductas afines. Bogotá: Temis, 2019. pág. 208

*como el abuso de la función pública o si el sujeto activo resultado particular incurriría en una usurpación de funciones públicas.* <sup>254</sup>

Para Gómez Méndez:

*la ‘conducta’ consiste en proferir el dictamen o la resolución ‘ilegal’. Proferir es tanto como emitir, dictar. para efectos de la tipificación de la acción no es necesario que la Providencia objeto material del delito esté ejecutoriada, y ni siquiera que haya producido sus efectos jurídicos. El delito se consuma, entonces, cuando la resolución o el dictamen se firman, o en otros términos, cuando se perfeccionan desde el punto de vista formal. Por ello el delito de prevaricato se configura independientemente de que la Providencia que lo consuma sea luego revocada.* <sup>255</sup>

El mismo autor explica que:

*El sujeto pasivo es el Estado.* <sup>256</sup> (...) *Como elementos normativos del tipo constitutivos del objeto material tenemos las expresiones “resolución”, “dictamen” y “concepto”.* <sup>257</sup>

*El prevaricato por omisión, se sanciona al servidor público por abstenerse de cumplir en forma dolosa sus funciones. (...) Y en el delito de prevaricato por asesoramiento ilegal, en sentido estricto, no se vulnera el bien jurídico de la legalidad. Se trata de una violación de los deberes de imparcialidad propios del servidor público. (...) en esta hipótesis no es que el sujeto activo emita una providencia contraria a la ley, sino que se limita a aconsejar o asesorar a la persona que gestiona un asunto de su competencia.* <sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> URIBE GARCÍA, Saúl. Delitos contra la Administración Pública. Medellín: Anaula, 2012. pág. 276

<sup>255</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso. Op cit. pág. 286

<sup>256</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. pág. 267

<sup>257</sup> Ibid. Op cit. pág. 270

<sup>258</sup> Ibid. Op cit. pág. 292

Como lo explica el doctor Gómez Méndez, el prevaricato por asesoramiento ilegal se eliminó, en razón de que puede ser sancionado por la vía disciplinaria.<sup>259</sup>

En la teoría objetiva “*el término injusticia debe medirse en relación al ordenamiento jurídico, de modo que injusto será todo acto jurídico constitutivo del objeto material contrario a Derecho*”. Se hace alusión al derecho positivo contemplado tanto en el plano formal como material, “*con respecto del sistema de fuentes y de las normas del ordenamiento jurídico de interpretación y de integración*”. Es la más aceptable de las diferentes posiciones.

Finalmente existe una teoría intermedia como lo explican los doctores Alfonso Gómez Méndez y Carlos Arturo Gómez Pavajeau: “*prevarica el funcionario que no utiliza los métodos y medios científico-jurídicos de encontrar el derecho, es decir, los métodos y medios de interpretación científico-jurídica del Derecho.*”<sup>260</sup>

*En consecuencia, se concluye que el delito de prevaricato protege la administración de Justicia como manifestación de la función pública, no, sino como concepto básico en virtud del cual el Estado da a cada quien lo que le corresponde en las diferentes ramas del poder público.*

*De tal suerte que la dignidad, el prestigio, el buen proveer, la legalidad, la imparcialidad y la confianza en las decisiones administrativas y judiciales son los valores que se protegen ante las infracciones manifiestamente contrarias a la ley que prefieran los servidores, Y en este orden de ideas, la afectación de uno o varios de estos valores implica la configuración antijurídica de la conducta, siempre y cuando, (...) se ha resultado de una grosera y palmaria contradicción entre el acto de la administración y la normativa aplicable en el caso específico.*<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso. Op cit. pág. 301

<sup>260</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. pág.478-479

<sup>261</sup> SEPÚLVEDA, Camilo. Manual de Derecho Penal, Tomo II, Parte Especial. Segunda edición. El prevaricato. Bogotá: Temis, 2019. pág. 448-449

Camilo Sepúlveda presenta algunas consideraciones procesales en respecto del prevaricato:

*1- Ni el prevaricato por acción y el prevaricato por omisión son delitos creíbles, dado el sujeto pasivo de la conducta y el bien jurídico (administración pública) cuya protección interesa a todos y no sólo al Estado (o a la Nación como personería jurídica).*

*2- En consecuencia, la investigación de estos delitos puede iniciarse por denuncia, petición especial o de oficio a cargo de la Fiscalía General de la Nación.*

*3- Su competencia radica en los jueces penales del circuito.*

*Puede imponerse medida de aseguramiento consistente en detención preventiva siempre y cuando el proceso se tramite bajo los preceptos de la ley 906 de 2004. (...) En el delito de prevaricato por acción procede la sustitución de la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en centro carcelario por detención domiciliaria, en razón a que no se encuentra enlistado en el parágrafo del artículo 314 de la ley 906 de 2004.<sup>262</sup>*

Respecto de este delito en el ámbito urbanístico la doctora Laura Pozuelo, en su documento ‘La delincuencia urbanística’ de su libro ‘Derecho Penal de la Construcción: Aspectos urbanísticos, inmobiliarios y de seguridad en el trabajo’ afirma:

*Uno de los principales problemas de la delincuencia urbanística es la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en contra de los intereses generales y en beneficio de intereses privados; nos estamos refiriendo al llamado fenómeno de las ‘recalificaciones ilícitas’ del suelo, así como a un determinado tipo de alteraciones en lo que se refiere a sus usos y aprovechamientos. Y se trata de un problema de capital importancia porque consiste en un proceso relativamente sencillo, que genera mucho dinero, pero que causa un daño enorme al bien protegido, la ordenación racional del territorio. (...) Los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, reglamentarias, y el objetivo del instrumento básico de planeamiento, (...) es establecer*

---

<sup>262</sup> SEPÚLVEDA, Camilo. Op. cit. pág. 464

*el modelo territorial, la estructura básica sobre la que descansa y las determinaciones fundamentales de las que depende la definición de los derechos y deberes de los propietarios del suelo ordenado.*<sup>263</sup>

*El cambio de calificación del suelo o sus usos o aprovechamientos y la legalización de las obras contrarias a la normativa urbanística son supuestos nucleares de la prevaricación administrativa cometida a través de la aprobación de planes urbanísticos. Comenzando por el primero de los supuestos nos encontramos con que la dinámica suele consistir en una transformación, es que permite esto, puede suceder tanto a través de un cambio en el suelo que lo convierta de no urbanizable en urbanizable, o en una modificación de sus usos que, en definitiva, permita construir donde antes no se podía. El segundo de los supuestos que más relevancia práctica presenta es el de los cambios en el planeamiento con el objetivo de legalizar unas obras cuya ilicitud habitualmente ha sido declarada en una sentencia que obliga a su demolición. Estamos ante un supuesto grave, ya que este tipo de actuaciones son las que perpetúan las infracciones contra la legalidad urbanística. (...) En conclusión, en los dos supuestos clave de la prevaricación administrativa relacionada con la aprobación de planes urbanísticos se han delimitado los ámbitos donde se produce desviación de poder: cuando el cambio en la calificación del suelo o sus usos no responde al interés general —incluso puede llegar a contradecirlo—, sino al interés particular, o de tiene principal legalización de contradice normativa urbanística.*<sup>264</sup>

En este delito, encaja el caso ya revisado del Municipio de Madrid, con el proyecto “Altos de Madrid”, de 946 apartamentos el cual estaba siendo construido en un predio que tenía como uso exclusivo la realización de un parque o de una vía y que era propiedad del Municipio. Ante la eventual ilegalidad de la Licencia se podría imputar el delito de prevaricato por acción.

---

<sup>263</sup> POZUELO PÉREZ, Laura. Op. cit. pág. 80

<sup>264</sup> Ibid. Op. Cit. pág. 89-90

Otro de los ejemplos es el Municipio de Funza, en donde el alcalde en el año 2001, expidió una resolución determinado el monto que deberían pagar por plusvalía varios predios beneficiados por un acuerdo del concejo municipal. En otro caso de este mismo el exalcalde Jorge Enrique Machuca López uso la figura de viviendas VIS y VIP para modificar dos veces en un mismo periodo de 4 años el POT del municipio.

#### **5.1.4. Tráfico de influencias del servidor público**

Incorre en el delito de tráfico de influencias *“El servidor público que utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer”*.<sup>265</sup>

*Mediante el delito de tráfico de influencias se pueden imputar principalmente aquellos casos en los cuales un funcionario público es presionado por otros funcionarios públicos o por particulares para realizar determinada actuación administrativa, supuesto que no puede subsumirse en el tipo de cohecho, pues no media ninguna dádiva.*<sup>266</sup>

Con la expedición del Código Penal, la Ley 599 de 2000, el delito de tráfico de influencias sufrió importantes modificaciones, ya que dejó de considerar como punible este comportamiento desplegado por particulares, *“pues reservó el tipo únicamente para cuando es cometido por servidores públicos y, en cambio, ubicó esa conducta, cuando es cometida por un particular, en los delitos en contra del patrimonio económico, como circunstancia agravante de estafa”*.<sup>267</sup>

*En este delito el sujeto activo sólo lo puede ser el servidor público con cierto y real poder de influencia; el sujeto pasivo es el Estado, (...) protege el correcto funciona-*

---

<sup>265</sup> Código Penal. Artículo 411

<sup>266</sup> CASTRO CUENCA, Carlos; HENAO CARDONA Luis Felipe y TIRADO ÁLVAREZ, Margarita. pág. 360

<sup>267</sup> Auto de la Corte Suprema. Sala de casación penal, 19 de marzo de 2002, M.P.: Édgar Lombana Trujillo

*miento de la Administración Pública, evitando que aquellos que ostenten cargos públicos o ejerzan funciones públicas, que los colocan en situación de privilegio, lleven a cabo actos de abuso por medio de influencias dentro de la administración, pretendiendo obtener provecho propio o ajeno de la misma, lo cual rompe el tratamiento imparcial, neutro, transparente, e igualitario que todos deben recibir de la Administración pública, utilizándola como medio para obtener sus protervos intereses.*<sup>268</sup>

*El objeto material es el otro servidor público, real o por asimilación, hacia el cual se dirigen las indebidas influencias, de quién se espera la obtención del beneficio para sí o para otro. finalmente, la conducta consiste simplemente en utilizar indebidamente las influencias derivadas del cargo o de la función pública que se ejerce, (...) no se requiere resultado alguno, esto es, no se exigen que se obtengan ni medianamente algún éxito en la gestión. basta que se ejerzan los actos abusivos de influencia.*<sup>269</sup>

Encontramos las siguientes tipologías: “*Tráfico de influencias de servidor público (art. 411). Tráfico de influencias de particular (art. 411A). Intervención en política (art. 422)*”.<sup>270</sup>

En relación con el delito del tráfico de influencias en Colombia, Francisco Ferreira Delgado ha señalado que este tiene similitud con el cohecho, delito del cual debe diferenciarse: “*(...) Mientras que en el cohecho el interesado compra la función pública que el empleado oficial realiza, y este, a su vez la vende pactando un precio por ella. En el tráfico de influencias hay un tercero que media entre ambos, ofreciendo sus influencias, reales, o supuestas, que dice tener ante el empleado a quien pretende corromper.*”<sup>271</sup>

Un buen ejemplo de la materialización de este delito es el caso registrado en el municipio de Mosquera en el año 2009 en el que la esposa del alcalde del momento adquirió un predio y posteriormente el funcionario convoca al Concejo Municipal para modificar el POT, y de esta

---

<sup>268</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. pág. 422

<sup>269</sup> Ibid. Op. cit, pág. 423

<sup>270</sup> Ley 599 de 2000. Op. cit.

<sup>271</sup> FERREIRA DELGADO, Francisco. Delitos contra la Administración pública. Bogotá: Temis, 1995. pág. 115

manera beneficiarse económicamente con el nuevo valor del lote al pasar de suelo rural a suelo urbanizable.

### 5.1.5. Conflictos de interés

El conflicto de intereses puede presentarse cuando un servidor público facilita de manera indebida la ocurrencia de beneficios dirigidos a terceros, o en beneficio propio en contra de los preceptos aplicados a los servidores públicos. Es decir, cuando un servidor debe tomar una decisión, pero existe un interés particular que podría influir en sus obligaciones como servidor. A manera de ejemplo no podría ser director de Fonade —Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo— una persona que tenga un parentesco de consanguinidad o parentesco civil (las establecidas por la norma) con alguien vinculado al sector de la construcción.

Este delito se encuentra tipificado en el artículo 421 del Código Penal que lleva por título “Asesoramiento y otras actuaciones ilegales” que al tenor dice: “*El servidor público que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público*”.<sup>272</sup>

Surge cuando un servidor público o particular que desempeña una función pública es influenciado en la realización de su trabajo por consideraciones personales: “*(...) En Colombia los conflictos de intereses para los servidores públicos se encuentran regulados en la Constitución Política (art. 122), en la ley (190 de 1995 art. 15)*<sup>273</sup> *y en la reglamentación interna o estatutos de las entidades públicas.*”<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Código Penal. Artículo 421.

<sup>273</sup> Ley 190 de 1995 “*Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa*”. Art. 15 “*Será requisito para la posesión o para el ejercicio de función pública suministrar la información sobre la actividad económica privada del aspirante. En ella se incluirá la participación en sociedades o en cualquier organización o actividad privada de carácter económico o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, dentro o fuera del país.*”

<sup>274</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Conflictos de interés de servidores públicos [Libro en línea] Bogotá: Ministerio del interior, 2018. pág. 9.

1. *Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en los asuntos a su cargo, de sus representantes o apoderados, de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de su cónyuge o compañero o compañera permanente. (Numeral 10 del artículo 35 C.D.U).*
2. *Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado. (Numeral 22 del artículo 35 C.D.U).*
3. *Gestionar directa o indirectamente, a título personal, o en representación de terceros, en asuntos que estuvieron a su cargo. (Numeral 25 del artículo 35 C.D.U)*
5. *Adquirir directamente o por interpuesta persona bienes que deban ser enajenados en razón de las funciones de su cargo, o hacer gestiones para que otros los adquieran. (Numeral 51 del artículo 48 C.D.U)*
4. *No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto. (Numeral 46 del artículo 48 C.D.U).*<sup>275</sup>

De acuerdo con el documento Conflictos de interés de servidores públicos, editado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, este delito contiene 3 elementos: “1) *Tener un interés particular y directo sobre la regulación, gestión, control o decisión del asunto;* 2) *Que dicho interés lo tenga alguna de las personas que interviene o actúa en su condición de empleado público conforme a la regulación en la normativa vigente;* 3) *Que no*

---

<sup>275</sup> NEWMAN PONT y ÁNGEL ARANGO. Op Cit. pág. 64  
181

*presente declaración de impedimento para actuar en el mismo, por parte del empleado público”.*<sup>276</sup>

En este delito identificamos: “*Asesoramiento y otras actuaciones ilegales (art. 42).*”<sup>277</sup>

### **5.1.6. Uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas o sociales privadas**

De acuerdo con el Código Penal, en esta conducta se tipifican los delitos de:

*Utilización indebida de información privilegiada (art. 258). Utilización de asunto sometido a secreto o reserva (art. 419). Utilización indebida de información oficial privilegiada (art. 420). Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública (art. 431). Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública (art. 432). Revelación de secreto (art. 418).*<sup>278</sup>

*Respecto de la tipicidad se busca combatir una muy extendida práctica de ex servidores públicos, quienes, muy pronto después de dejar el cargo, se van a trabajar dependiente o independientemente a otras entidades o empresas públicas o privadas donde de alguna forma se aprovechan de una información que resulta restringida por su propia naturaleza producto de una posición de privilegio que anteriormente ostentaban, colocándolos en situación de ventaja frente a los demás ciudadanos.*<sup>279</sup>

El doctor Gómez Méndez señala que:

*El sujeto activo debe conocer la información por razón o con ocasión de sus funciones y hacer uso indebido de la misma con el fin de obtener provecho para sí o para terceros sea esta persona natural o jurídica. El tipo penal en estudio admite como sujeto*

---

<sup>276</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Conflictos de interés de servidores públicos. Op. cit. pág. 11

<sup>277</sup> Ley 599 de 2000. Op. cit.

<sup>278</sup> Ibid.

<sup>279</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Op cit. pág. 599

*activo tanto a un servidor público (sujeto activo cualificado) a un particular, en ambos casos se requiere que por razón o con ocasión de sus funciones conozca o maneje “información privilegiada”, según el ‘nomen iuris’ de la figura delictiva. Sin embargo, nos parece que cuando el sujeto activo es un particular y la entidad de donde adquiere la información es privada, se estaría conculcando el bien jurídico del patrimonio económico y por lo tanto no debería aparecer sancionada esta conducta dentro de los delitos contra la administración pública.* <sup>280</sup>

Y agrega: *“La conducta consiste en hacer uso indebido del conocimiento adquirido por razón o con ocasión de las funciones; debe mediar un nexo causal entre la obtención de la información y las funciones del agente, de tal manera que si el sujeto activo tiene conocimiento de tal información por fuera de sus funciones no incurrirá en este tipo penal, en el evento de usar indebidamente la misma.”* <sup>281</sup>

En este delito podemos presentar cualquier fuga de información que de no ser confirmada por el servidor público no generaría beneficios económicos a terceros.

El uso de la información privilegiada termina siendo una trampa para los inversionistas, reduce el principio de igualdad, y por este camino, se mina la confianza pública.

## **5.2. Tipos de delitos urbanísticos**

No existe en el código penal un título dedicado a los delitos contra el urbanismo, sin embargo, repartidos en la Ley 599 encontramos las siguientes conductas punibles aplicables al urbanismo:

---

<sup>280</sup> GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso. Op cit. pág. 279

<sup>281</sup> Ibid. 280.

### 5.2.1. Urbanización ilegal

Conocida también como urbanización pirata, la urbanización ilegal está contemplada en el art. 318 del código penal, y sanciona a quien “*desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley*”<sup>282</sup> con prisión de entre 4 a diez años y medio y una multa de 50.000 SMLMV. Cuando esta urbanización ilegal se realice en zonas de preservación ambiental y ecológica, reserva para construcción de obras públicas, zonas de contaminación ambiental, de alto riesgos o rurales; la pena privativa se aumentará hasta en la mitad.

Este delito hace parte del título X de los delitos contra el orden económico y social, artículo único del capítulo III de la urbanización ilegal. La urbanización ilegal es un delito querellable y pluriofensivo del tipo penal en blanco. El querellante puede ser un particular que vio afectados sus derechos por la urbanización ilegal, el concejo municipal por sus obligaciones relacionadas a la reglamentación del uso del suelo, y el alcalde del municipio donde se llevó a cabo el delito como servidor público que debe hacer cumplir la ley.<sup>283</sup>

### 5.2.2. Invasión de tierras o edificaciones.

El art. 263 al literal dicta que “*el que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*” y que “*La pena establecida en el inciso anterior será de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión para el promotor, organizador o director de la invasión.*”

---

<sup>282</sup> Código Penal. Artículo 318

<sup>283</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-658/97. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa

A pesar de que en la práctica muchas veces estos delitos anteriores se dan de manera concomitante, existe una diferencia entre la invasión y la urbanización pirata. La primera tiene que ver con la titularidad del terreno que se ocupa, pues la invasión requiere que se ocupe un terreno “ajeno”, es decir que se ocupe la propiedad de alguien más. En la urbanización pirata, se adquiere un terreno sin servicios públicos en un barrio no legalizado normalmente de manos de un tercero: el urbanizador pirata o ilegal.

### **5.2.3. Delitos ambientales.**

Aunque no estén estipulados directamente como relacionados con procesos urbanísticos, a continuación, se presentan los delitos ambientales que a criterio de la autora tienen, por sus verbos rectores, una estrecha relación con el urbanismo:

El primero de ellos sería el de daños en los recursos naturales del art. 331 que castiga el daño a los recursos naturales como consecuencia del incumplimiento de la normatividad existente. Luego está el de contaminación ambiental del art. 332, donde se establece que, sin perjuicio de las sanciones administrativas, quien, por vertimientos, radiaciones, ruidos, etc., contamine los recursos naturales poniendo en peligro la salud humana o la disponibilidad de recursos naturales responderá penalmente. En la misma línea, el art. 332 A sobre la contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos incluye la contaminación con escombros que pongan en peligro los cuerpos de agua, suelo o subsuelo. Y finalmente, sumados a los anteriores se encuentra la invasión de áreas de especial importancia ecológica<sup>284</sup> en el art. 337. este último delito castiga

---

<sup>284</sup> Código Penal, Artículo 337. El artículo incluye: *Área de reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva, de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento.*

#### **5.2.4. Otros delitos.**

Como último grupo, se enlistan otros delitos que hacen parte del capítulo de los delitos de peligro común o que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad y otras infracciones, que se pueden presentar en el proceso urbanístico. Entre ellos se encuentra el (i) daño en obras de utilidad social principalmente enfocados en las obras destinadas al tratamiento, distribución y disposición de aguas; el de (ii) provocación de inundación o derrumbe; la (iii) perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, que en escenario urbanísticos de daría por la perturbación a la circulación del servicio de manera ilegal; y (iv) la obstrucción a vías públicas que afecten el orden público.

### **CAPÍTULO III: ESTUDIOS DE CASOS DE LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTAN EN EL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA**

Habiendo analizado el ordenamiento jurídico colombiano frente a la planeación territorial y los usos del suelo, a través de actos administrativos, como los Planes de ordenamiento territorial y las licencias urbanísticas, veamos ahora los desarrollos jurisprudenciales, que dan cuenta de las demandas que han hecho tránsito en la jurisdicción, se profundizará también en este capítulo, en las irregularidades denunciadas que persisten alrededor del control urbano. En este sentido se tendrán en cuenta las decisiones judiciales, comunicados de prensa de entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y otros órganos de vigilancia y control.

En este acápite, se enuncia parte del trabajo investigativo hecho por la prensa nacional, que ha plasmado en sus notas periodísticas la trazabilidad de los presuntos hechos de corrupción existente alrededor del fenómeno conocido como ‘*volteo de tierras*’ definido por la Revista Ciudad, como “*las modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial con fines de lucro*”<sup>285</sup>.

#### **1. ESTADÍSTICAS DE CASOS ABORDADOS POR LAS ALTAS CORTES RELACIONADOS CON IRREGULARIDADES EN LOS POT**

Antes de empezar con el análisis de algunos casos de las altas Cortes de Colombia y el Tribunal de Cundinamarca alrededor de temáticas tales como los POT, los usos del suelo, los planes parciales, la participación ciudadana y demás; es necesario presentar algunas estadísticas de los casos abordados por estos despachos judiciales, con el fin de mostrar el panorama de concurrencia de demandas que pueden afectar el ordenamiento urbanístico en Colombia.

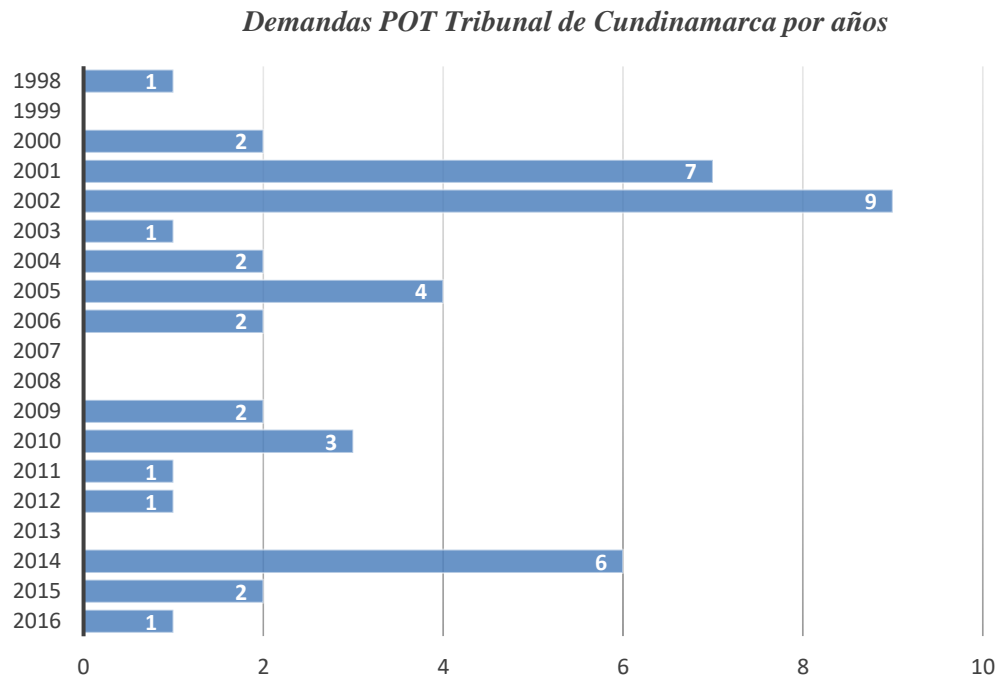
---

<sup>285</sup> MEZA CUESTA, Jhosef Eduardo. El ‘volteo de tierras’: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia. En: Revista Ciudad. Estados Política, [Artículo en línea]. Volumen 6, número 1, 2019 [Consultado el 10 de octubre de 2019].

No sin antes aclarar que muchos de estos casos han sido denunciados por los medios de comunicación y expuestos en debates políticos, que dejan ver un gran presunto foco de irregularidades en lo relacionado con los POT y el ‘volteo de tierras’, que se hacen más notorios en la sabana de Cundinamarca —pero se encuentran presentes en la mayoría de municipios del territorio nacional—, debido a varios factores, entre esos la cercanía a la ciudad de Bogotá, D.C., al aumento constante en la densidad poblacional, también debido a la necesidad de aumentar las zonas de expansión urbana de manera legal, etc.

### 1.1. Del Tribunal de Cundinamarca

En la página web del Tribunal, se puede consultar que durante el año 1998 a 2016 se han presentado 44 demandas relacionadas con la temática suscitada, como se muestran en la siguiente gráfica.

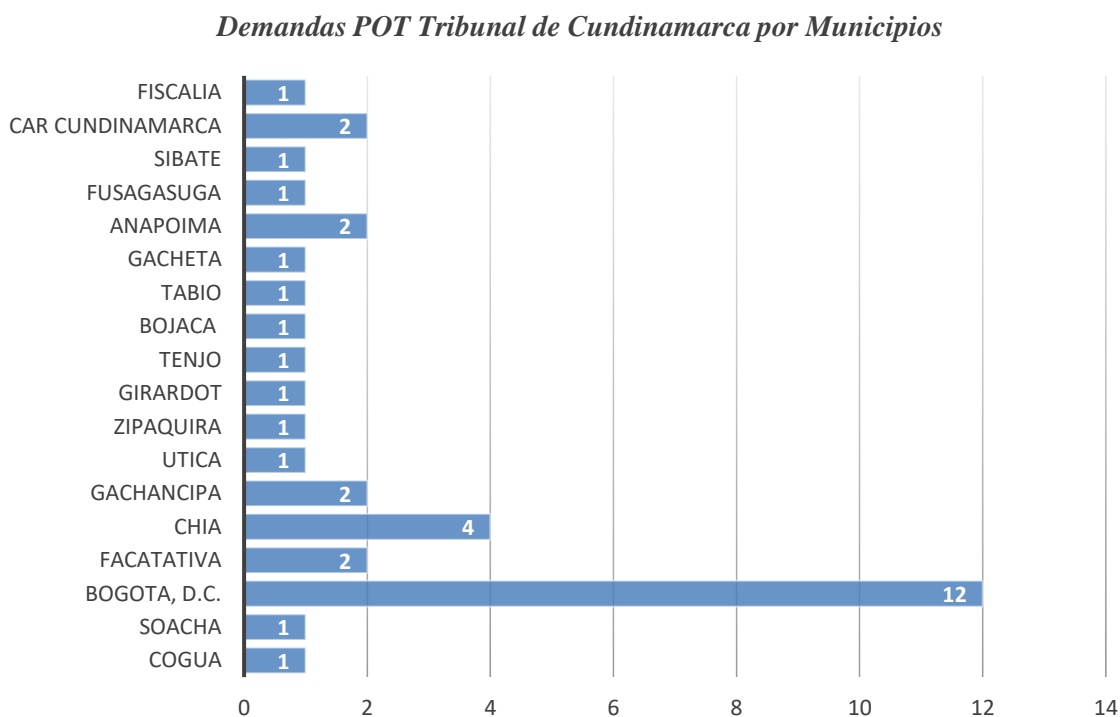


*Gráfica 23. Demandas POT tribunal de Cundinamarca por años. Elaboración propia.*

La gráfica deja ver que ante un tribunal regional las situaciones jurídicas y judiciales analizadas demuestran que las expediciones y modificaciones del POT, y que implican en muchos casos un supuesto ‘volteo de tierras’ son comunes. También las irregularidades que se han

podido llegar a cometer en las alcaldías municipales y sus concejos en materia política y jurídica, para favorecer intereses propios y de terceros, y que por ende se traduce en el detrimento de derechos particulares y colectivos.

Como lo muestra la siguiente gráfica, la ciudad que más casos tiene es la de Bogotá D.C., entendiéndose que esto obedece a la densidad poblacional de la capital de la república.



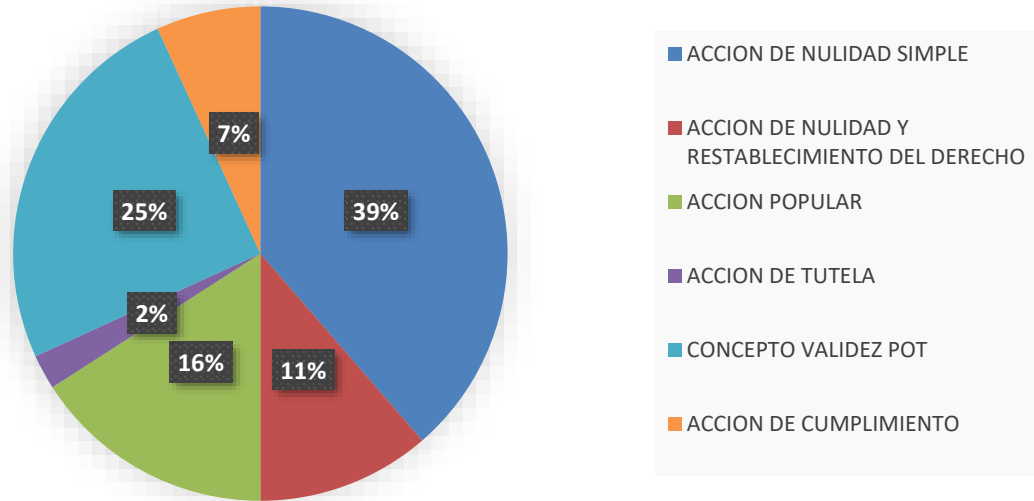
*Gráfica 24. Demandas POT Tribunal de Cundinamarca por Municipios. Elaboración propia.*

Como ya se dijo, existen varios mecanismos de control judicial sobre los actos administrativos POT, entre estos se encuentra la acción de nulidad simple, de nulidad y restablecimiento del derecho, acciones populares, acciones de tutela, acciones de cumplimiento y solicitudes de conceptos de validez.

La acción de nulidad como se logra evidenciar en la jurisprudencia del tribunal de Cundinamarca es la acción jurídica procedente, siendo esta la que tiene la capacidad legal para poder dejar sin efecto un acto administrativo. La acción popular también se interpone para la protección de derechos colectivos, aun así, no es la acción jurídica procedente, y es una excepción a

la regla, y puede interponerse cuando se demuestre con todas las pruebas suficientes la afectación de un derecho colectivo y la inminencia del mismo. En la siguiente gráfica, se expresan los porcentajes en los cuales se han interpuesto los diferentes medios de control judicial sobre los actos administrativos.

*Demandas POT Tribunal de Cundinamarca por clase de Acción Judicial*

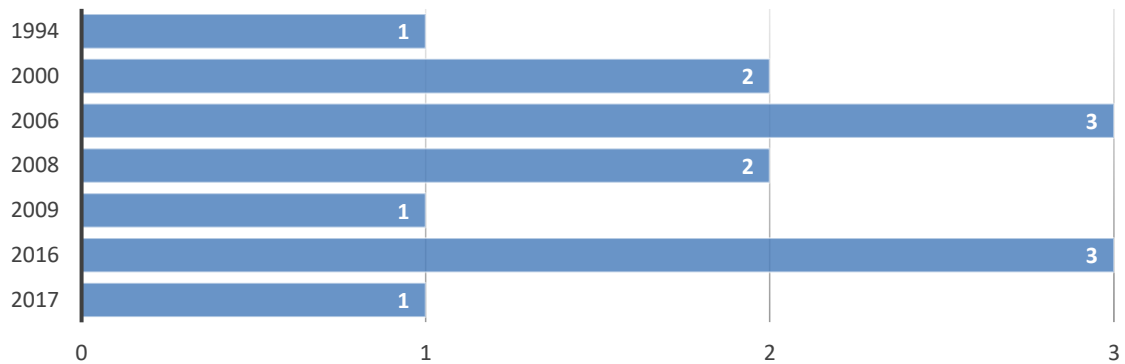


*Gráfica 25. Demandas POT Tribunal de Cundinamarca por clase de Acción Judicial. Elaboración propia.*

## **1.2. De la Corte Constitucional**

En este tribunal constitucional, se han analizado trece (13) casos entre el año 1994 y el 2017, entre demandas de tutela contra actos administrativos (POT) y constitucionalidad de la norma en materia urbanística. Es interesante ver que los casos que se estudiaron antes de la expedición de la Ley 388 de 1997, ya los magistrados daban luces acerca de la autonomía y descentralización de las entidades territoriales, así como de la necesidad de planeación teniendo en cuenta un enfoque diferencial territorial de conformidad con lo que determinen las autoridades de cada municipio.

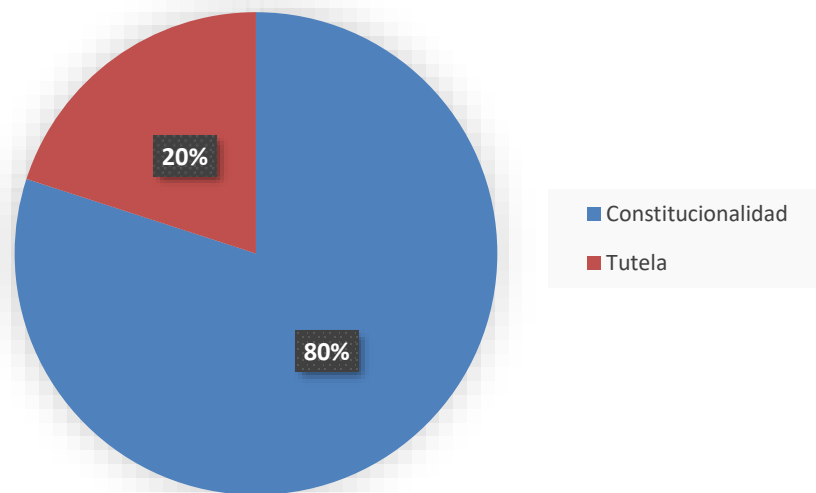
### *Demandas POT Corte Constitucional por año*



*Gráfica 26. Demandas POT Corte Constitucional por año. Elaboración propia*

Ahora bien, la Corte Constitucional deja claro en sus apartes jurisprudenciales que la acción procedente para analizar un acto administrativo no es otra que la acción de nulidad simple o la nulidad y restablecimiento del derecho. Aun así, como excepción determina que puede interponerse acción de tutela en casos muy específicos cuando no haya ningún otro medio que permita proteger el derecho. También es procedente la tutela en aquellas circunstancias en las cuales se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, aun cuando existan otros medios de protección. Finalmente, cuando el actor esté en situación de indefensión o subordinación respecto del particular contra quien se interpone la acción de tutela.

### *Demandas POT Corte Constitucional por tipo de Sentencia*



*Gráfica 27. Demandas POT Corte Constitucional por tipo de Sentencia. Elaboración propia*

### **1.3. De la Corte Suprema de justicia**

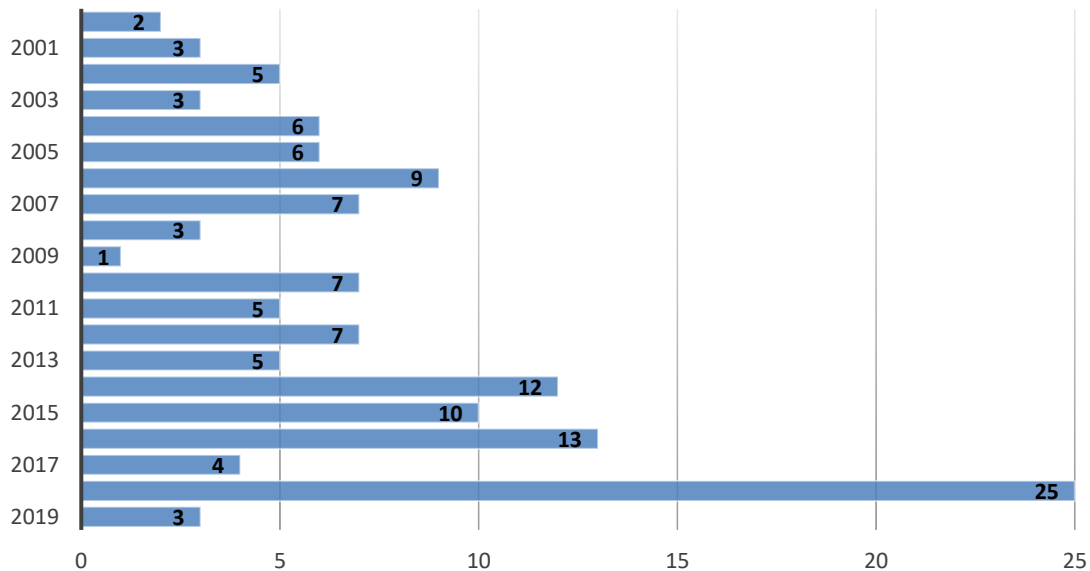
La Corte Suprema de Justicia también ha tenido en su despacho casos relacionados con los POT. Es claro que todos los jueces de la Republica fungen como jueces constitucionales y esto implica que en lo referente al reparto de las acciones como lo son la tutela, entonces puedan ser analizados por jueces civiles, penales, agrarios, familia y laborales. Por esta razón es que han llegado a sede de Corte Suprema demandas contra los POT.

Coincide la Corte Suprema de Justicia, con Corte Constitucional y el Tribunal de Cundinamarca, al indicar que la acción de tutela, solo procede en los casos relacionados con el POT y el volteo de tierras, cuando se dan ciertas condiciones que demuestren la afectación de un derecho constitucional, siendo inminente la violación del mismo. Y, por el contrario, es improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Tampoco proceden cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto. Procede cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

### **1.4. Del Consejo de Estado**

El Consejo de Estado es la Alta Corte que más casos ha estudiado acerca del POT. Esto debido a que como se mencionó reiteradamente en los apartes anteriores son la Acción de Nulidad Simple y la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho los mecanismos de control judicial conducentes y procedentes para demandar actos administrativos. En este sentido, como se muestra en la siguiente gráfica, de los años 2000 al 2019 se han analizado 133 casos relacionados con los POT.

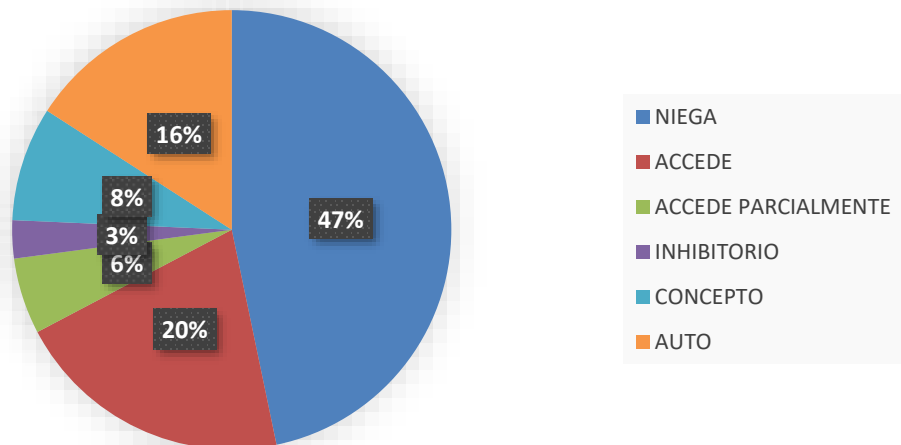
*Demandas POT Consejo de Estado por años*



*Gráfica 28. Demandas POT Consejo de Estado por años. Elaboración propia.*

El Consejo de Estado también recibe otro tipo de acciones como lo son las populares y la tutela, al ser estos jueces constitucionales. Aun así, del 100% de acciones que han sido elevados ante el Consejo de Estado, el 47% han sido negadas, en su gran mayoría por ineptitud de la demanda, por improcedencia de la acción, por falta de legitimación en la causa por activa, por existir otros medios de control judicial, por no aportar las pruebas que demuestran la afectación, también por falta de argumentación en la apelación. En la siguiente gráfica se expone el porcentaje del resultado de las acciones.

*Decisión demandas POT Consejo de Estado*



*Gráfica 29. Decisión demandas POT Consejo de Estado. Elaboración propia.*

## 2. ESTUDIO DE CASOS

Ahora bien, es amplia la jurisprudencia que ha emitido el Consejo de Estado, sobre irregularidades en el sector urbanístico en Colombia, dentro de las cuales se estudiaron con detenimiento más de veinticuatro (24) sentencias, en temas relacionados con problemas urbanísticos, inclusive se trató de escudriñar en la aplicación de la plusvalía, y se evidenciaron casos importantes donde se dan líneas de aplicación de la norma en materia urbanística, pero que no representan irregularidades para el caso en estudio, así:

### En plusvalía:

	Sentencia	Caso	Mecanismo	Decisión	Referencia
1	Rad. 21882 - 25000-23-27-000-2012-00439-01 <sup>286</sup>	Caso Tocancipá	Acción de nulidad	Niega el derecho	Se determinó plusvalía por cambio en la clasificación del uso del suelo, de rural industrial a suburbano industrial
2	Rad. 21698 - 25000-23-27-000-2012-00275-01 <sup>287</sup>	Caso de englobe de predios en Bogotá	Acción de nulidad	Niega el derecho	Se determinó plusvalía por mayor área edificable
3	Rad. 21941 - 25000-23-37-000-2012-00381-01 <sup>288</sup>	Caso Iglesia Manantial de Vida en Bogotá	Acción de nulidad	Niega el derecho	Se determinó plusvalía por mayor área edificable
4	Rad 21836 - 25000-23-27-000-2011-00189-01 <sup>289</sup>	Caso 2 Tocancipá	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	Niega el derecho	Se determinó plusvalía por valorización
5	Rad. 20596 - 25000-23-27-000-2011-00273-01 <sup>290</sup> ,	Caso Ostende Occidental en Bogotá	Acción de nulidad y restablecimiento del	Niega el derecho	Se determinó plusvalía por que se clasificaron los predios de una actividad industrial y comercial, a área urbana integral, zona múltiple y tratamiento

<sup>286</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21882 - 25000-23-27-000-2012-00439-01, M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto

<sup>287</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21698 - 25000-23-27-000-2012-00275-01, M.P.: Milton Chaves García

<sup>288</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21941 - 25000-23-37-000-2012-00381-01 M.P.: Milton Chaves García

<sup>289</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad 21836 - 25000-23-27-000-2011-00189-01, M.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

<sup>290</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 20596 - 25000-23-27-000-2011-00273-01, M.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

			derecho		de desarrollo, que permite la combinación libre de usos comerciales, industriales, dotacionales y de vivienda
6	Rad. 20349 - 25000-23-27-000-2012-00507-01 <sup>291</sup>	Caso Chía	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	Niega el derecho	Cobro retroactivo del impuesto
7	Rad. 17083 - 25000-23-27-000-2004-02074-01 <sup>292</sup>	Caso La Magdalena en Bogotá	Acción de nulidad	Accede a las pretensiones	Reliquidación de valor de la plusvalía
8	Rad. 25000-23-37-000-2012-00459-02 <sup>293</sup>	Caso zona campestre Santa Ana en Chía	Acción de nulidad y restablecimiento	Accede a las pretensiones	No se determinó el hecho generador de plusvalía
9	Rad. 21638 - 25000-23-27-000-2012-00438-02 <sup>294</sup>	Caso de valorización en Chía	Acción de nulidad y restablecimiento	Accede a las pretensiones	No se determinó el hecho generador de plusvalía
10	Rad. 2004-02536 Tribunal de Cundinamarca <sup>295</sup>	Caso de espacio público en Bojacá	Acción popular	Niega las pretensiones	No ha reglamentado y hecho efectivo el cobro de la participación en la plusvalía

Tabla 10. Estudio de casos en Plusvalía. Elaboración propia.

### En uso del Suelo:

	Sentencia	Caso	Mecanismo	Decisión	Referencia
1	Rad. 38942 - 76001-23-31-000-2002-04551-01296	Caso Poligonal H en Cali	Acción de reparación directa	Negar las pretensiones	Se convierte el suelo que iba a ser urbanizado como zona de expansión en área de aislamiento del Basurero de Navarro y del Relleno sanitario transitorio.
2	Rad. 39539 - 81001-23-31-003-2003-00012-	Caso Condominio Miraflores en Arauca	Acción de reparación directa	Negar las pretensiones	Se convierte el suelo que iba a ser urbanizado en zona de reserva forestal

<sup>291</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 20349 - 25000-23-27-000-2012-00507-01, M.P.: Martha Teresa Briceño De Valencia

<sup>292</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 17083 - 25000-23-27-000-2004-02074-01, M.P.: William Giraldo Giraldo.

<sup>293</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta., M.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez

<sup>294</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21638 - 25000-23-27-000-2012-00438-02, M.P.: Milton Chaves García

<sup>295</sup> Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección B. Rad. 2004-02536, M.P.: Susana Buitrago Valencia

<sup>296</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. 38942 - 76001-23-31-000-2002-04551-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

	01297				
3	Rad. 35295 - 52001-23-31-000-2002-01194-01298	Caso de riesgo volcánico en Pasto	Acción de reparación directa	Negar las pretensiones	Se convierte el suelo que iba ser urbanizado en zona de amenaza volcánica.
4	Rad. 33505 - 07001-23-31-000-2003-00015-01299	Caso Las Cañadas en Arauca	Acción de reparación directa	Negar las pretensiones	Se cambio el uso del suelo de una zona que, incluida una propiedad privada, que por su importancia fue declarada como reserva forestal protectora y productora parte del suelo urbano y suburbano
5	Rad. - 08001-23-31-000-2004-02044-01300	Caso Gas Natural Vehicular en Barranquilla	Acción de nulidad	No había lugar a las pretensiones del demandante	El Alcalde no expide certificaciones de uso del suelo para construir estaciones de gas natural
6	Rad. 33505 - 07001-23-31-000-2003-00015-01301	Caso Yombó en La Vega	Acción popular	Accede a las pretensiones	Con una acción popular se restringe el uso de una zona de uso campestre y ecoturística que era usada como granja agrícola

Tabla 11. Estudio de casos en uso de suelo. Elaboración propia.

### En espacio público:

	Sentencia	Caso	Mecanismo	Decisión	Referencia
1	68001-23-15-000-2002-02183-01 <sup>302</sup>	Cárcel vedada “Palo-gordo”	Acción Popular	Niega las pretensiones	Se buscaba evitar la construcción de un centro penitenciario, en una zona que debe destinarse a un parque ecológico, según el POT Del Municipio de Girón

Tabla 12. Estudio de casos en espacio público. Elaboración propia.

Por otro lado, algunos casos registraron relevancia en relación con el uso y cambio en el uso del suelo, con la participación ciudadana y con el espacio público, que se presentaron a

<sup>297</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. 39539 - 81001-23-31-003-2003-00012-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>298</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. 35295 - 52001-23-31-000-2002-01194-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>299</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección B. Rad. 33505 - 07001-23-31-000-2003-00015-01, M.P.: Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.

<sup>300</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. - 08001-23-31-000-2004-02044-01, M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>301</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. 33505 - 07001-23-31-000-2003-00015-01, M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

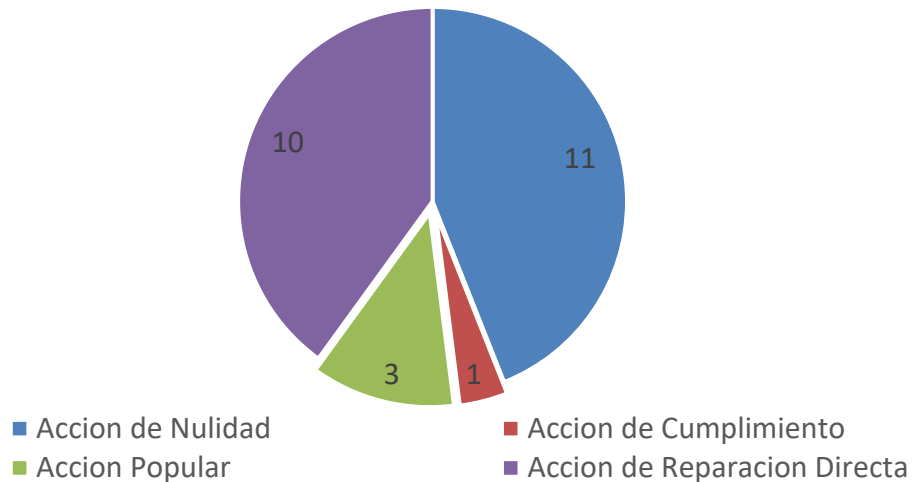
<sup>302</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. AP - 68001-23-15-000-2002-02183-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

continuación, enfatizando más en el tipo de irregularidad que en la razón de la decisión, o sus formalidades, así:

## 2.1. Casos relacionados con el suelo

La administración municipal y los concejos tienen la facultad para reglamentar y modificar los usos del suelo mediante los POT. Estos cambios en los usos del suelo generan consecuencias de toda índole (positivas o negativas para propietarios) que se ven reflejadas bien sea: (i) en el impuesto de plusvalía o (ii) en las demandas interpuestas, en las cuales se pretenden la nulidad y el restablecimiento del derecho debido a que se afectan expectativas legítimas de negocios y proyectos sobre lotes de terreno que un momento tenían un uso del suelo que permitía por ejemplo planear la expansión urbana, y que posteriormente con otro POT se cambia el uso del suelo por área de protección ambiental o de riesgo, lo cual genera que a los propietarios esas expectativas les afecte y en tanto demandan a la Nación para la compensación económica producida por el cambios en los usos del suelo.

*Demandas Consejo de Estado sobre Usos del Suelo*



*Gráfica 30. Demandas Consejo de Estado sobre Usos del Suelo. Elaboración propia.*

El Consejo de Estado ha estudiado y se ha manifestado a través de la jurisprudencia, sobre el daño producido por la implementación de un acto administrativo de carácter general con efectos particulares. Al respecto el Alto tribunal enfatiza que para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo:

*probar la certeza del perjuicio.* Adicionalmente, el daño objeto de la reparación sólo es aquel que reviste la característica de ser antijurídico. Se considera como tal, la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de la actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien lo padece. Así pues, daño antijurídico es aquél que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo.

### **2.1.1. Con irregularidad por falta de competencia**

La competencia es el ámbito dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar con validez sus atribuciones y funciones que han sido delimitadas previamente por la ley, en otras palabras, la competencia es el límite de la jurisdicción, y su violación puede traducirse en la nulidad del acto.

Pero en el caso de estudio la competencia para la expedición, adopción y modificación de los planes de ordenamiento territorial ha sido definida con suficiente claridad por la constitución política, la ley 152 de 1994<sup>303</sup>, la ley 388 de 1997<sup>304</sup>, el decreto 879 de 1998, expresado por el Consejo de Estado, así:

*De conformidad con lo dispuestos en el numeral 7 del artículo 313 y 311 de la Constitución Política, el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan General de Desarrollo), y el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, es a través de los Planes de Ordenamiento Territorial que los Concejos Municipales desarrollan la función que les fue*

---

<sup>303</sup> Modificada por el Decreto Legislativo 683 de 2020, la Ley 1473 de 2011

<sup>304</sup> Modificada por la Ley 2044 de 2020, Ley 2037 de 2020, Decreto-Ley 2106 de 2019, Ley 1801 de 2016, Ley 1753 de 2015, Ley 1564 de 2012, Ley 1537 de 2012, Decreto 19 de 2012, Ley 1469 de 2011, Ley 1450 de 2011, Ley 1444 de 2011, Decreto 4821 de 2010, Ley 962 de 2005, Ley 9025 de 2004, Ley 810 de 2003, Ley 507 de 1999, Decreto 1122 de 1999 y adicionada por el art. 108 de la Ley 812 de 2003.

*atribuida por la Carta Fundamental para la reglamentación de los usos de suelo, como un instrumento fundamental para el adecuado “ordenamiento territorial” de los municipios y para el consiguiente desarrollo social y económico.*

*Hasta aquí queda claro que la competencia en la adopción y expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial radica en los Concejos municipales o distritales, cuestión que se reafirma en el artículo 1 del Decreto 879 de 1998, reglamentario de la Ley 388 de 1997.<sup>305</sup>*

Lo anterior respecto a la adopción y expedición de los planes de ordenamiento territorial, pero con respecto las modificaciones, la sala de consulta del Consejo de Estado, ha indicado que los alcaldes tienen la facultad de presentar solicitudes de modificaciones de los mismos:

*Por su parte, Conviene resaltar que esta norma confiere al Alcalde la facultad de presentar al Concejo el proyecto de modificación excepcional de las normas urbanísticas estructurales, pero le exige que la ejerza “con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados”, los cuales corresponde al Concejo analizar y valorar, pues en este radica la competencia para aprobar o improbar el POT y sus revisiones y modificaciones. El numeral 2° del citado artículo 15 establece, respecto de las normas urbanísticas generales, que incluyen los usos e intensidad de usos del suelo, la posibilidad de su revisión y actualización, en razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano. También establece, a iniciativa del alcalde, la posibilidad de su revisión parcial conforme a los motivos generales que señalen esas mismas normas.<sup>306</sup>*

Por su parte, respecto a la participación de las autoridades ambientales, indica la norma, que las Corporaciones Autónomas Regionales, juegan un papel importante en el desarrollo de las normas urbanísticas, sobre todo en la expedición y modificaciones del POT, pero su papel se limita a ser una instancia de concertación y consulta; por ser requisito de aprobación para

---

<sup>305</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Rad. -11001-03-24-000-2012-00073-00, M.P.: Oswaldo Giraldo López

<sup>306</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Rad. 11001-03-06-000-2013-00397-0, M.P.: Augusto Hernández Becerra.

cualquier plan la concertación interinstitucional y la consulta ciudadana. Por lo cual el Consejo de Estado lo dejó sentado en sentencia de nulidad de 2018, así:

*Por su parte, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, las Corporaciones Autónomas Regionales en los escenarios descritos se limitan a participar en los procesos de concertación presentando observaciones u objeciones a los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) o en los Esquemas de Ordenamiento Territorial (en adelante EOT), en lo que concierne a aspectos exclusivamente ambientales dentro del ámbito de las competencias asignadas en la Ley 99 de 1993.*

*Las Corporaciones Autónomas Regionales así como el Ministerio de Ambiente, están facultados para participar en la proyección de los Planes de Ordenamiento Territorial en las materias y con los límites de la competencia que para el efecto asigna la Ley y los reglamentos; es decir, que al momento de construir las directrices que van a formar parte del POT, los entes territoriales deben saber qué áreas hacen parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado o de conservación de suelos de modo que ajusten la normativa a tales espacios territoriales especiales.<sup>307</sup>*

Ahora bien, a continuación, se realiza una breve exposición respecto de la citada sentencia de nulidad:

El Consejo de Estado al resolver demanda de nulidad en sentencia con radicado 11001-03-24-000-2012-00073-00 de julio de 2018, del magistrado ponente Oswaldo Giraldo López, estudió los argumentos dados por la actora, señora Ingrid Soraya Ortíz Baquero, frente al Acuerdo 026 de 2007<sup>308</sup> expedido sin competencia, dado que Cortolima reglamentó los usos del suelo en todo el municipio de Cajamarca y parte de los municipios de Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira, tal y como se expresa textualmente en el artículo 1° de

---

<sup>307</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Rad. - 11001-03-24-000-2012-00073-00, M.P.: Oswaldo Giraldo López.

<sup>308</sup> CORTOLIMA. Acuerdo 026 de 2007 “Por medio del cual se adoptan los usos del suelo establecidos en el Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica mayor del río Coello (zonificación ambiental y económica (...))”. “En uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial los que le otorga la Ley 99 de 1993”.

dicho acto. Para el Consejo de Estado la intención de Cortolima fue reglamentar el uso del suelo de los entes territoriales que atraviesa la cuenca hidrográfica del Río Coello, llegando incluso a abarcar la totalidad del municipio de Cajamarca<sup>309</sup>, circunstancia para la cual no se encontraba investida de competencia alguna, dado que, de una parte, el objeto de la reglamentación no corresponde a un distrito de manejo integrado, o uno de conservación de suelo, ni una reserva forestal o parque natural regional; y de otra, no se expidió para que hiciera parte del proceso de formación del Plan de Ordenamiento Territorial de los Municipios de Cajamarca, Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira.

En otras palabras, está invadiendo la autonomía territorial. Bajo tales premisas, la Sala encuentra plenamente acreditado el cargo de falta de competencia que adujo la demandante y acompañó el Ministerio Público, siendo necesario agregar que los fundamentos normativos que invoca para proferir el Acuerdo 026 de 2007 no resultan en lo más mínimo pertinentes, dado que ni el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 ni el artículo 8 del Decreto 1729 de 2002<sup>310</sup> radican en las Corporaciones Autónomas Regionales la facultad de expedir de manera autónoma e independiente reglamentos del uso del suelo en la manera que lo llevó a cabo Cortolima, como quiera que, no se trata de ninguno de los supuestos tantas veces citados contenidos en la norma legal enunciada y tampoco puede deducirse lo propio de la norma reglamentaria, puesto que lo único que allí se dispone es que el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica debe ser adoptado por acto administrativo por la autoridad competente, circunstancia que, tal y como lo advirtió la accionante, ya aconteció para el caso del Río Coello con la aprobación del Acuerdo 032 del 9 de noviembre de 2006<sup>311</sup>, a través de la cual la demandada “(...) *adopta el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello y dicta otras disposiciones*”. En esta acción de nulidad dado los

---

<sup>309</sup> Artículo 2 del Acuerdo 026 de 2007 de Cortolima.

<sup>310</sup> Decreto 1729 de 2002 “*Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>311</sup> CORTOLIMA. Acuerdo 32 de 2006 “*Por medio de la cual se adopta el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica mayor del Río Coello y se dictan otras disposiciones*”. “*En ejercicio de sus facultades legales y estatutarias, especialmente las contenidas en el Decreto 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y Decreto 1729 de 2002*”.

hechos y su argumentación jurídica accede el Consejo de Estado frente a las pretensiones de la parte actora.

En el anterior caso, la falta de competencia de la Corporación Autónoma Regional resulta evidente y así fue sancionada por el alto tribunal, no obstante, se expone a continuación un caso donde existiendo competencia original del órgano, se materializa una falta de competencia derivada del acto para contradecirlo.

Este es el caso de falta de competencia del Concejo de Cali para contradecir el POT a través del artículo 11 del acuerdo 137 de 2004; En este hecho el Consejo de Estado analizó<sup>312</sup> la demanda en que el actor afirma que el Concejo carece de competencia para expedir el artículo 11 del Acuerdo 137 de 2004<sup>313</sup>, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 388 de 1997 y los artículos 408 a 505 del Acuerdo 69 de 2000<sup>314</sup>, el alcalde es el único funcionario facultado para expedir planes parciales de expansión. Manifiesta que la disposición acusada crea irregularmente un requisito adicional para la aprobación de planes parciales en suelos de expansión, pues obliga al Concejo a establecer un reglamento de uso de suelo para cada plan parcial que apruebe el alcalde.

Por lo anterior, sostiene que debe declararse la nulidad del artículo acusado, pues la competencia del Concejo para reglamentar los usos del suelo se limita a expedir el POT municipal, sin que pueda reglamentarlo ni modificarlo por medio de planes parciales de expansión que detallan de manera más precisa el ordenamiento del territorio, y que son de iniciativa exclusiva de las autoridades municipales o distritales de planeación.

---

<sup>312</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. - 76001-23-31-000-2006-02757-02, M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>313</sup> Concejo de Cali. Acuerdo 137 de 2004. “*Por medio del cual se adoptan las fichas normativas de los polígonos*”.

<sup>314</sup> Concejo de Cali. Acuerdo 69 de 2000, “*Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali POT*”.

Para el Consejo de Estado de lo dispuesto en el Artículo 313 Superior<sup>315</sup>, se advierte que al Concejo le corresponde reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Sin embargo, de una interpretación sistemática de esta norma no se desprende, como lo considera el Concejo de Santiago de Cali, que los planes parciales deban contar con una reglamentación posterior de los usos del suelo, pues como se puso de presente arriba, éstos desarrollan y complementan las disposiciones del POT para áreas del suelo urbano o de expansión<sup>316</sup>, no pueden contradecirlo ni modificarlo<sup>317</sup> y son adoptados de manera exclusiva por el alcalde<sup>318</sup>.

Mal se haría en considerar que el artículo 313 permite la adopción de una reglamentación o aprobación posterior por parte del Concejo para verificar que el plan parcial cumple con los requisitos del POT, si no existe norma que le confiera esta competencia y porque la adopción de éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 2181 de 2006, es una atribución exclusiva del alcalde municipal o distrital. Se advierte que el Tribunal erró al considerar que la norma demandada repetía lo dispuesto en el artículo 313, pues lo cierto es que en la práctica, tal y como lo confesó la apoderada de Santiago de Cali en los alegatos de conclusión presentados en segunda instancia, se le está dando un alcance distinto, exigiendo que los planes parciales deban contar con una reglamentación adicional de los usos del suelo. En este orden de ideas, y comoquiera que se advierte que los planes parciales no están sujetos a la aprobación del Concejo y que la norma demandada contraría lo dispuesto en el artículo 313 de la Constitución Política, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se declara la nulidad

---

<sup>315</sup> Constitución Política. Artículo 313.

<sup>316</sup> Artículo 19 de la Ley 388 de 1997.

<sup>317</sup> Decreto 2181 de 2006. “*por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística*”. Artículo 1 “(...) *Parágrafo. Los planes parciales no podrán, en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, ni las determinaciones y demás normas urbanísticas adoptadas en los planes de ordenamiento territorial que desarrollan y complementan.*”

<sup>318</sup> Ibid. Artículo 16 “*Expedición del decreto de adopción del plan parcial.*”

del artículo demandado. En esta acción de nulidad el Consejo de Estado accede a las pretensiones de la parte demandante.

### **2.1.2. Con irregularidades por urbanizar zonas en riesgo y de reserva**

Las zonas de reserva forestal son territorios protegidos por el Estado, ya que poseen gran importancia para la presentación de la vida humana, la vida silvestre, la flora o la fauna; por otro lado, las zonas de riesgos volcánicos son territorios amenazados por riesgos sísmicos y volcánicos como las avalanchas, flujos de lodo, terremotos, erupción volcánica, etc., en los cuales se prohíbe la expansión urbanista, con el objetivo de salvaguardar la vida humana.

No obstante, se presentan casos donde, obviando las prohibiciones de la ley, se autorizan urbanizaciones de varios tipos en estas zonas, respecto a los cuales se exponen de manera breve, dos casos ocurridos en Cali y en Soacha, así:

**Primer caso**, el Consejo de Estado dentro de la sentencia<sup>319</sup>, analizó que el Concejo municipal de Santiago de Cali, mediante Acuerdo 069 de 26 de octubre de 2000<sup>320</sup>, expidió el Plan de Ordenamiento Territorial, que en el inciso 4° del artículo 200 señaló: *“El área conocida como Saratoga no se incluye dentro del perímetro Urbano, en virtud a que no cuenta con certificación sobre disponibilidad de servicios y además porque conforme al principio de precaución no puede ser urbanizada, tal como lo dispuso el Ministerio de Medio Ambiente, mediante Resolución N° 005 de enero de 2000”*.

Señaló que como consecuencia de lo anterior se expidió el Acuerdo 0193 de 2006<sup>321</sup> *“Por medio del cual se adoptan las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbano regional y se dictan otras disposiciones”*, el cual en su artículo 7° y pará-

---

<sup>319</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección quinta. Rad. - 76001-23-31-000-2009-01130-02, M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>320</sup> Concejo de Cali. Acuerdo 69 de 2000. Op. cit.

<sup>321</sup> Concejo de Cali. Acuerdo 193 de 2006 *“Por medio del cual se adoptan las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbano regional y se dictan otras disposiciones”*.

grafo dispusieron incorporar al polígono N° 57 la Sub-área 7 como área de actividad residencial predominante, con tratamiento de desarrollo. Afirma que los acuerdos en mención desconocieron las advertencias realizadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, respecto de los riesgos de urbanizar la zona conocida como Saratoga. Por lo cual el Consejo de Estado ratifica su jurisprudencia frente al daño antijurídico y la forma de repararlo y ordena en esta acción de nulidad, acceder a las pretensiones de la parte actora.

**Segundo caso:** el Consejo de Estado en la sentencia<sup>322</sup>, estudió el hecho, en el cual el demandante solicita la nulidad el Acuerdo 36 del 22 de diciembre de 1997<sup>323</sup>, del Concejo municipal de Soacha, por medio del cual se modifica el uso del suelo de unos predios en la zona rural y urbana del Municipio de Soacha. Manifiesta que se violaron normas superiores y que hubo expedición irregular y falsa motivación. Señala que el Acuerdo 36 contradice el artículo 130 de la Ley 388 de 1997, toda vez que no pueden ser modificados hasta tanto no se expida el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio. Mediante este Acuerdo se modificó el uso del suelo de agrícola a industrial de 40 hectáreas ubicadas en el corazón de una reserva agrícola en los cuales se planea el establecimiento de la industria Vidrio Andino S.A. Para el Consejo de Estado en su argumentación en cuanto al artículo 33 de la Ley 136 de 1994<sup>324</sup>, cuando se amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley, no aparece prueba de que con el acto demandado se pretenda cambiar la actividad tradicional del municipio como para que ameritara la intervención previa de la respectiva Corporación Autónoma de Desarrollo, por lo tanto, en este caso no se requería la realización de una consulta popular, como lo entendió la parte actora.

---

<sup>322</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. 8006 - 25000-23-24-000-1999-00519-01, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>323</sup> Concejo de Soacha. Acuerdo 36 de 1997 *“Por medio del cual se modifica el uso del suelo de unos predios en la zona rural y urbana del municipio de Soacha”*.

<sup>324</sup> Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”*

No puede dejarse de lado el aspecto muy significativo relacionado con la importancia que tienen las áreas de reserva forestal o agrícola como fuente de recursos para los centros urbanos, al tiempo que constituyen un pulmón que les permite mantener un aire sano y un ambiente más propicio para la salud de sus habitantes y, por ello, el cambio de destinación de un área de reserva forestal debe hacerse previo el análisis de toda una serie de consecuencias y conforme a los requisitos señalados en normas superiores, para lo cual debe tenerse en cuenta que la reglamentación de usos del suelo y el señalamiento de áreas de reserva forestal, aspectos que deben estar incluidos dentro de los Planes de Desarrollo, marcan delimitaciones cuya modificación no puede desconocer el mismo Plan sin motivaciones suficientes para adoptar la nueva medida. La Sala observa una clara violación de normas superiores por parte del concejo municipal de Soacha al expedir el Acuerdo 36 de 1997 lo que llevará a confirmar la providencia apelada.

En estos casos, solo es necesario adicionar que las autoridades ambientales juegan un papel de alta relevancia en la vigilancia de la protección de las zonas de reserva, de ahí su participación previa en la aprobación de los POT.

## **2.2. Casos relacionados con la participación ciudadana**

De las normas traídas se colige sin ningún reparo que, en el trámite de aprobación de los planes de ordenamiento territorial, juega un papel fundamental la participación de la ciudadanía, previendo como norma especial el artículo 2 de la Ley 507 de 1999<sup>325</sup> que impone la obligatoriedad de la celebración de un cabildo abierto.

Si bien, del texto de la Ley 507 de 1999 se sustrae que dicho mecanismo debe efectuarse para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial y no toca específicamente el punto sobre los acuerdos dirigidos a modificar los mismos, siendo que la finalidad del medio

---

<sup>325</sup> Ley 507 de 1999 “Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997”. Artículo 2 “Los Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.”

de participación consiste en “*una reunión pública del órgano distrital, municipal o local de representación, en la cual los habitantes tienen el derecho de participar directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad*”<sup>326</sup>, dirigida a que los ciudadanos cuenten con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar.

Al respecto, se tienen pronunciamientos del Consejo de Estado, al estudiar los siguientes casos:

**Primero caso:** En la sentencia<sup>327</sup>, el Consejo de Estado analizó el caso en el cual el 22 de diciembre de 2011, el Concejo municipal de Cogua aprobó el proyecto de acuerdo presentado por el alcalde, “*por medio del cual se ajusta excepcionalmente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cogua, adoptado mediante Acuerdo 022 de 2000*”. En las consideraciones del proyecto, el alcalde municipal afirmó haber incluido la consulta democrática en todas las etapas del proceso de planificación del ordenamiento territorial, de conformidad con lo previsto en el artículo 24, numeral 4 de la Ley 388 de 1994. Durante la discusión del proyecto de acuerdo, la Veeduría Ciudadana Cogua con Calidad, al igual que varios ciudadanos, advirtieron de una supuesta nulidad de este por falta de socialización y consulta a las comunidades. De acuerdo con la argumentación del Consejo de Estado, en ese contexto, se llega a la conclusión de que el procedimiento de socialización a los gremios de la economía y a la comunidad en general para efectos de realizar los ajustes y modificaciones excepcionales al PBOT, constituye un requisito de inexorable cumplimiento para la adopción de la decisión en tal sentido, de tal suerte que su inobservancia presupone una irregularidad insanable en el proceso de formación del acto administrativo que lo vicia de ilegalidad. En esta acción de nulidad el Consejo de Estado accede a las pretensiones de la parte actora.

---

<sup>326</sup> Ley 134 de 1994. “*Por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación. Ciudadana*”. Artículo 9 “*El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.*”

<sup>327</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección quinta. Rad. - 25000-23-24-000-2012-00388-01, M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.

**Segundo caso:** El Consejo de Estado analizó el caso<sup>328</sup> en el cual se expuso que el Concejo municipal por iniciativa del señor alcalde aprobó el Acuerdo núm. 019 de 20 de diciembre de 2004<sup>329</sup>, conforme al cual adoptó una revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, modificando el numeral 1.7 de su artículo 25, al determinar que con relación al uso de las áreas destinadas para vivienda campestre, se exceptúa el perímetro contemplado dentro del suelo de protección correspondiente a un kilómetro a la redonda de las lagunas de oxidación del municipio de Sincelejo, cuyo uso del suelo sería: principal, el de protección; complementario, silvopastoril y agropecuario; restringido, para vivienda, servidumbre y cantera, explotación mineral; y, prohibidos todos los demás.

Explicó que en la exposición de motivos que sustentó el proyecto presentado al alcalde se manifestó que se fundamenta en los artículos 4° literal b) y 5° del Decreto núm. 932 de 2002<sup>330</sup> y que la revisión presentada había sido sometida a los trámites de concertación ante CARSUCRE y el Consejo Territorial de Planeación municipal. Anotó que el Concejo municipal aprobó el proyecto presentado, sin haberlo sometido previamente a un Cabildo Abierto, para el estudio y análisis de la modificación. Que, por tratarse de un cambio significativo en el uso del suelo, que transforma su utilización consuetudinaria, era necesario realizar una consulta popular motivada, bajo la responsabilidad del señor alcalde municipal. El Consejo de Estado determinó que esta instancia de participación ciudadana fue omitida en su totalidad, o por lo menos no existe en el expediente prueba alguna que lo demuestre. Mediante oficio de fecha 15 de agosto de 2008, que obra a folio 236, el presidente del Consejo Territorial de Planeación, en respuesta a una solicitud del Secretario de Planeación Municipal adujo que *“no se le notificó y menos se le socializó el Acuerdo en referencia”*, por lo cual no puede certificar lo solicitado, esto es, si se surtió el trámite legal ante ese Consejo. Igualmente, se predica en la demanda que no se realizó el cabildo abierto obligatorio de que trata el artículo 2° de la Ley 507

---

<sup>328</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. - 70001-23-31-000-2005-00546-02, M.P.: María Elizabeth García González.

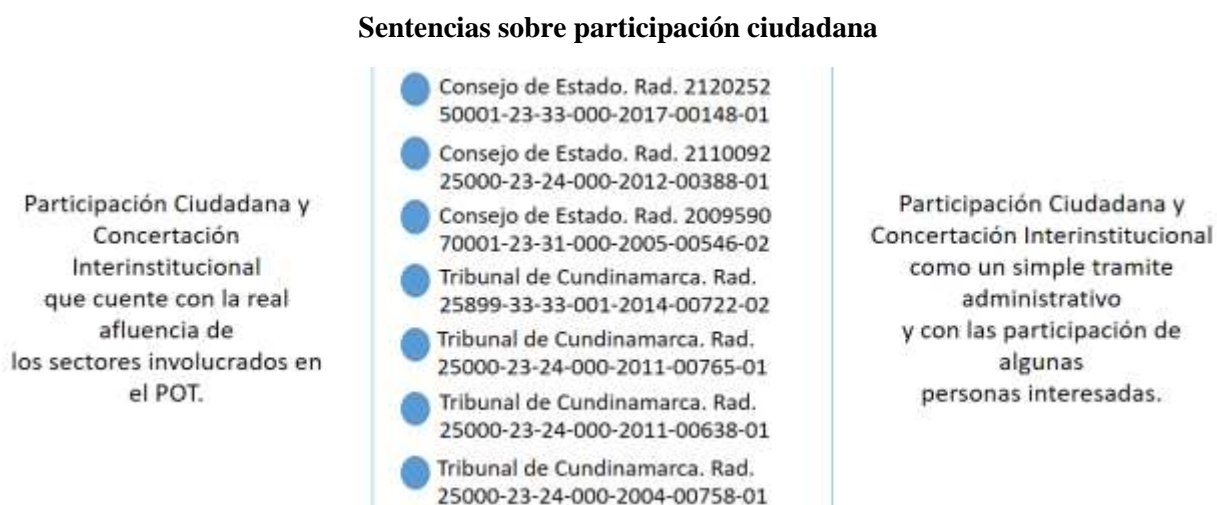
<sup>329</sup> Alcaldía de Sincelejo. Acuerdo 019 de 20 de diciembre de 2004 *“Por el cual se adopta una Revisión Extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo”*.

<sup>330</sup> Decreto 932 de 2002. *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 388 de 1997.”*

de 1999<sup>331</sup>, en concordancia el artículo 81 de la Ley 134 de 1994<sup>332</sup>. En consecuencia, el Consejo de Estado accede a las pretensiones de la parte autora.

Como ya se explicó, la participación juega un papel clave en la planeación del suelo y también en el ejercicio del control urbano, pero finalmente quienes tienen la facultad para garantizar la participación real y efectiva son las administraciones territoriales y la administración nacional, pues son ellos quienes lideran los procesos de planificación del desarrollo nacional y local; y garantizan los procesos de concertación y participación.

En la siguiente gráfica, se muestra un listado interesante, sobre las decisiones del Consejo de Estado, en relación con la participación ciudadana y la concertación, donde se sientan bases sobre la importancia de estas figuras en el desarrollo urbanístico de un territorio.



*Gráfica 31. Sentencias sobre participación ciudadana. Elaboración propia*

<sup>331</sup> Artículo 2° de la Ley 507 de 1999 “Los Concejos Municipales o Distritales (...), celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.”

<sup>332</sup> Artículo 81 de la Ley 134 de 1994: “Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.”

### **2.3. Casos relacionados con espacio público**

El espacio público, según lo define el decreto 1504 de 1998, en su artículo 2, “*es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes*”, dentro de los cuales se cuentan los bienes de uso público (de dominio público), los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada, pero que por su naturaleza y/o uso satisfacen necesidades de uso público, y por último, las áreas requeridas para la conformación del espacio público.

El espacio público no puede ser modificado sino por los concejos municipales o distritales a través de los planes de ordenamiento territorial o de otros instrumentos que sean aprobados por la autoridad competente.

Es importante enunciar que el artículo 5 ibidem, señala los elementos que constituyen el espacio público, dentro de los cuales se cuenta (i) elementos naturales, como las áreas de conservación y presentación, las áreas de interés ambiental, científico y paisajístico; (ii) las áreas artificiales o construidos, como perfiles viales, peatonales, vehiculares, parques, plazas, plazoletas, escenarios deportivos o de espectáculo, etc.(iii) elementos complementarios como mobiliario y señalizaciones.

Lo importante aquí, es que el espacio público, como todo campo en la administración pública, debe planearse, diseñarse, construirse y adecuarse a las necesidades de la comunidad en general, pero en especial a la más vulnerable.

Frente al espacio Público el Consejo de Estado se remite única y exclusivamente a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional en materia de espacio público. Al respecto, afirma que, una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son

conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.

Según el artículo 315<sup>333</sup> es competencia de los alcaldes en la órbita municipal cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo.

Ahora bien, la Ley 388 de 1997 ordenó la creación e implementación de los planes de ordenamiento territorial, y señaló dentro de sus objetivos la protección del espacio público. Así mismo, indicó como uno de sus principios la prevalencia del interés general sobre el particular. En dicho precepto legal se señalaron las pautas para la creación de los planes de ordenamiento territorial.

Habiendo reiterado los anteriores conceptos, se expone de manera muy sucinta un caso donde, se establece la diferencia entre bienes de uso público y un bien patrimonial o fiscal de uso público, lo cual acredita la propiedad y la realidad jurídica con la salvedad de que allí funcionaba una plaza de mercado, circunstancia que en nada cambia su naturaleza de bien fiscal.

Se trata del caso de la plaza de mercado San Isidro en Villavicencio, donde el Consejo de Estado en la sentencia<sup>334</sup>, analizó el caso del Tribunal Administrativo del Meta en proveído del 10 de junio de 1994, proferido dentro del expediente No. 3811, consideró que *“las escrituras públicas 1294 del 16 de septiembre de 1963 y 514 del 25 de abril de 1966, dan conocimiento solemne de la destinación que tiene el predio donde se ubica uno de los lugares de abasto de la ciudad, conocido como la Plaza de Mercado San Isidro”*. El 6 de marzo de 2005,

---

<sup>333</sup> Constitución Política.

<sup>334</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. AP - 50001-23-31-000-2005-00055-01, M.P.: Marco Antonio Velilla Moreno

la Policía Nacional ingresó a la plaza de mercado, impidiendo el uso, goce, la utilización y destinación del inmueble donde funciona, según instrucciones del alcalde de Villavicencio.

El Concejo de Villavicencio no ha ejercido las facultades constitucionales contempladas en el artículo 313 numeral 7<sup>335</sup>, es decir, no ha proferido un Acuerdo que desafecte el servicio público de la Plaza de Mercado, como tampoco ha modificado la destinación del bien o inmueble objeto de esta acción popular.

Para el Consejo de Estado, la forma de institucionalizar un bien como de uso público depende de dos eventos: a) si es natural, como los ríos o las playas, o b) si es artificial, precisamente, como las plazas de mercado, sobre todo cuando se presta el servicio en recintos cerrados o edificios. En este evento, esto es, en el caso de bienes artificiales, que es el que interesa en el *sub lite*, se tiene que para que adquiera la categoría de bien de uso público, se requiere su afectación al uso público, la cual consiste en la manifestación de voluntad del Estado, a través de la autoridad competente, por medio de la cual incorpora al uso o goce de la comunidad. Esa declaración de voluntad puede ser presentada de manera formal, es decir, a través de un acto jurídico, o de hechos o comportamientos que indiquen de manera inequívoca la decisión de consagrar el bien de uso público, verbigracia la inauguración de una obra y darla como abierta al público.

Así, la adscripción de un bien a la prestación de un servicio público no determina por sí misma su calidad de bien de uso público, toda vez que esta última se encuentra ligada fundamentalmente al uso del bien por parte de todos los habitantes de un territorio. En esta oportunidad el Consejo de Estado ratificó la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Meta, que fue en negar las pretensiones de la demanda.

---

<sup>335</sup> Artículo 313 de la Constitución política. “7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*”

Existe un gran registro de acciones populares instauradas con el ánimo de defender el espacio público, de las cuales se enlistan algunas:

Acción Popular contra Actos Administrativos Urbanos alegando como daño solo el incumplimiento del POT	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Consejo de Estado. Rad. 223053 25000-23-25-000-2002-2788-01</li> <li>● Consejo de Estado. Rad. 225444 76001-23-31-000-2003-03961-01</li> <li>● Consejo de Estado. Rad. 2008411 68001-23-15-000-2002-02183-01</li> <li>● Consejo de Estado. Rad. 2065451 50001-23-31-000-2005-00055-01</li> </ul>	Acción Popular contra Actos Administrativos Urbanos probando no solo la afectación al POT sino el daño causado a la ciudadanía
---	---	--

Gráfica 32. Sentencias de acción popular contra actos administrativos urbanos. Elaboración propia.

La recuperación del espacio público debe ceder ante la Confianza Legítima	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Consejo de Estado. Rad. 2060576 68001-23-15-000-2000-03713-01701</li> <li>● Consejo de Estado. Rad. 25453950001-23-31-000-2002-0414-01</li> <li>● Tribunal de Cundinamarca. Rad. 2003-00269-01</li> <li>● Consejo de Estado. Rad. 2006621 25000-23-25-000-2003-02486-01</li> <li>● Consejo de Estado. Rad. 218748 25000-23-26-000-2003-00955-01955</li> <li>● Tribunal de Cundinamarca. Rad. 25000-23-15-000-2005-01567</li> <li>● Tribunal de Cundinamarca. Rad. 25000-23-15-000-2005-02485-02</li> </ul>	La confianza legítima no debe afectar la recuperación del espacio público
---	---	---

Gráfica 33. Sentencias de recuperación del espacio público. Elaboración propia

## 2.4. Casos relacionados con posible ‘volteo de tierras’

En renglones anteriores, se ha explicado en qué consiste este fenómeno y lo más importante, se enlistan los elementos constitutivos<sup>336</sup> de lo que puede ser considerado el delito moderno en materia urbanística.

<sup>336</sup> Para que se configure el fenómeno de volteo de tierras tienen que concurrir los siguientes elementos:

1. La incorporación de suelo sin estudios técnicos, es decir, sin un análisis serio de la capacidad de ese suelo para ser integrado al desarrollo urbano, que demuestre que la decisión de llevar a cabo cualquier incorporación se basa en un análisis riguroso del potencial o la capacidad que tiene un suelo de soportar la prestación de servicios públicos domiciliarios, la construcción de vivienda o espacio público para parques, equipamientos, accesibilidad a la malla vial arterial del municipio y conectividad, entre otros factores que deben ser objeto de estudio. Implica un cambio en las normas de suelos que da lugar a transacciones entre privados sin que ese mayor valor de la tierra se incorpore al desarrollo urbano como parte de los costos del urbanismo.
2. Lucro ilícito
3. No persigue ninguna finalidad de interés público, se trata de una incorporación ilegítima del suelo.

Los casos que se presentan en su mayoría corresponden al departamento de Cundinamarca y sus alrededores en la última década, debido a que, en este territorio circunvecino con la capital de la república, las autoridades judiciales se han encargado de adelantar las investigaciones pertinentes, donde se evidencia un actuar corrupto al parecer, por parte de ciertos actores públicos y privados en beneficio propio y en detrimento de los intereses colectivos.

Es importante aclarar, que la información que se presenta, fue obtenida de los medios de comunicación, dado que se tratan de procesos en curso en la Fiscalía y la Procuraduría protegidos por la reserva legal; haciendo imposible algún pronunciamiento oficial por parte de estos órganos ejecutores; de forma que las noticias constituyen un indicio de la eventual ocurrencia de los hechos citados, no obstante, no se puede desconocer que los medios han reportado un sinnúmero de sucesos irregulares que llaman la atención del Estado desde los órganos de control y vigilancia, para aplicar e implementar las medidas necesarias para procurar el buen uso de los recursos públicos, la seguridad pública y la salva guarda del ordenamiento jurídico; visto en la cantidad de casos que se han expuesto relacionados con el volteo de tierras.

También es menester indicar que, se califican los casos indicando la existencia o no de volteo de tierras con la simple narración de los hechos, haciendo las inferencias necesarias en el presente análisis con fines únicamente académicos, sin que obren las pruebas conducentes y pertinentes para indicar con certeza la ocurrencia del fenómeno citado; sin embargo, se realizan los supuestos a los que haya lugar para efectos de claridad del ejercicio jurídico.

Es así, como a manera de ejemplo, se presentan eventos denunciados en 12 municipios del departamento de Cundinamarca:

---

4. Requiere que por lo menos un sujeto activo calificado. Este debe tener intervención en la modificación o expedición irregular del nuevo POT.  
Estos elementos, no podrán considerarse de manera independiente, pues deben concurrir de manera conjunta para que se configure el fenómeno descrito.

### 2.4.1. En el Municipio de Chía

Según el DANE, en 2016 el municipio de Chía tenía 135.752 habitantes<sup>337</sup>, la afectación en términos de expansión urbanística es muy grave teniendo en cuenta factores tan importantes como la disponibilidad de recursos como el agua y las capacidades de las redes de acueducto y alcantarillado, por citar sólo una de las afectaciones. Es importante mencionar, que la cercanía del municipio con la ciudad de Bogotá D.C., ha ido aumentando progresivamente de la mano con el crecimiento poblacional, lo que de manera paralela ha maximizado el área de expansión urbana del municipio.

**Primer Caso:** En el año 2018 la Fiscalía General de la Nación conoció la denuncia de un ciudadano que informó que “(...) un predio comprado en 600 millones de pesos de 1.2 hectáreas en donde solo se podían construir 5 casas, fueron licenciadas 111. Es decir, 105 casas más de las permitidas para la zona. Actualmente cada una de esas casas se vende en promedio en 350 millones de pesos.”<sup>338</sup>

Para el exsenador Carlos Fernando Galán, en un debate de control político sobre los POT, determinó por ejemplo que en una zona rural de granjas en Chía la cual permitía una densidad de 4 casas por hectárea al ser área rural, mediante el Acuerdo 100 de 2016 cambió lo anterior, y pretendía volver esto una zona protegida. Aun así, se emitió la Licencia 320 de 2016, estando vigente el POT de 4 casas por hectárea, en un área de 1.2 hectáreas, la licencia permitía hasta 111 casas en la misma área. Ese predio se adquirió en 600 millones de pesos, no se modificó el uso del suelo, no se pagó plusvalía, y cada una cuesta en promedio 350 millones de pesos, es decir, 38.000 millones de pesos.<sup>339</sup>

Con la información que se registra en los medios y la aportada en el debate político, se puede pensar a simple vista que se trata de un caso de volteo de tierras, pero si se aplican los

---

<sup>337</sup> DANE. Op cit.

<sup>338</sup> SEMANA. “La corrupción urbanística es tan lucrativa como el narcotráfico”: Galán. Op. cit.

<sup>339</sup> GALÁN, Carlos. Debate de Control Político sobre Corrupción en los POT - Volteo de Tierras. Bogotá: Youtube, Carlos Galán Prensa [Video]. (10 de abril de 2018). 102 minutos. [Consultado día 16 de agosto de 2019].

elementos definidos para este fenómeno, se observa que no se configura el cambio de uso del suelo. A pesar de que la irregularidad versa sobre la autorización de una licencia por fuera de los alcances del POT, sin un estudio serio de la capacidad de ese suelo para ser urbanizado con un número alto de viviendas, y de que se visibilizan indicios serios de un lucro ilícito, y estos no tienen una finalidad que corresponda al interés general, y además se encuentran involucrados servidores públicos; no queda más que indicar que en este caso no se configura volteo de tierras al no haberse configurado un cambio en el uso del suelo.

**Segundo Caso:** Fue puesto en conocimiento de la opinión pública y que quizá sea el escándalo más sonado en la historia reciente en el municipio de Chía es la expedición del Decreto 16 de 2015<sup>340</sup> que “(...) *permitió, durante 90 días, sacar licencias para construcciones de hasta doce pisos. La norma fue aprobada, en junio del 2015, por el alcalde, Guillermo Varela, y aunque quedó sin efectos tras una polémica, constructores alcanzaron a registrar proyectos. El decreto estuvo vigente solamente (...) durante tres meses hasta que el mismo alcalde lo derogó*<sup>341</sup>, poco antes de salir de su cargo.”<sup>342</sup>

En este caso se denotan graves irregularidades en la expedición de licencias urbanísticas que no se relacionan con el volteo de tierras, pues no se encuentran configurados los elementos definitorios a pesar de que se puede inferir la existencia de lucro ilícito; no obstante, es importante mencionarlo en este aparte para hacer una diferenciación casuística que deje más claridad sobre los hechos que constituyen esta figura.

Ahora bien, acerca del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio también se han generado polémicas, debido a que el POT del municipio, aprobado en 2016, se encuentra suspendido provisionalmente por decisión del juzgado administrativo de Zipaquirá “(...) *tras la*

---

<sup>340</sup> Alcaldía de Chía. Decreto 16 de 2015. “*Por el cual se modifica el decreto 151 de 2003, decreto 111 de 2009, se determinan y se asignan las características específicas para los desarrollos de parcelación y proyectos arquitectónicos dentro de los corredores viales suburbanos (zcs)*”

<sup>341</sup> Alcaldía de Chía. Decreto 33 de 2015. “*Por el cual se deroga el Decreto 16 del 16 de junio de 2015 y se dictan otras disposiciones*”. Artículo 1 “*Derogar en todas sus partes el Decreto 16 del 16 de junio de 2015*”

<sup>342</sup> EL PERIÓDICO DE CHÍA. El multimillonario negocio detrás del suelo en la sabana de Bogotá: En: ElPeriodicoDeChía.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 8 de marzo de 2017 [Consultado día 13 de mayo de 2020].

*radicación de una acción de nulidad presentada por un grupo de ciudadanos, quienes denunciaron volteo de tierras. Uno de los líderes políticos que ha presentado la nulidad, señala que el POT propiciaría la construcción de 16.000 a 40.000 unidades de vivienda en las zonas de expansión urbana”<sup>343</sup>. La decisión de suspensión provisional regirá hasta que haya pronunciamiento de segunda instancia. Entre tanto, el POT del municipio quedó sin efectos a partir del miércoles 24 de abril de 2019.*

*Ese POT expedido en 2016 por parte del Municipio de Chía, decidió incorporar “(...) 290 hectáreas a la zona de expansión del municipio “con las mismas vías de acceso de toda la vida”, un hospital de nivel básico de la Gobernación y una planta de aguas residuales que requiere una intervención urgente. Además, la expansión proyectada contempla terrenos en “Sidonia”, una reserva ecológica de riqueza acuífera que la Procuraduría ambiental ha ordenado se preserve.”<sup>344</sup>*

En estos casos se denuncia un posible volteo de tierras, donde el tribunal encontró méritos para suspender el actual POT del Municipio, sin embargo la licitud o ilicitud del plan de ordenamiento no se encuentra probado, y a esta altura de la investigación solo se podrían plantear dos hipótesis, (i) Se trata de atender la necesidad de expansión urbanística del municipio o (ii) Se trata de favorecer ilícitamente a quienes tengan el lucro con la zona de expansión urbana. Hasta el momento, es un hecho que genera gran expectativa.

### **Tipología:**

Teniendo en cuenta lo anterior, de los casos denunciados por la ciudadanía e investigados por la prensa, puede llegarse a colegir que, de llegar a ser cierto, la Fiscalía General de la Nación entraría a investigar por los delitos de prevaricato por acción y omisión, al emitir actos evidentemente contrarios a la ley. Adicionalmente, es importante que los delitos dentro de los

---

<sup>343</sup> EL ESPECTADOR. Suspenden provisionalmente el POT de Chía por denuncias de volteo de tierras. En: [Elespectador.com](#) [Artículo en línea] Bogotá: Día 23 de abril de 2019 [Consultado día 16 de agosto de 2019].

<sup>344</sup> SEMANA. El multimillonario negocio detrás del suelo en la sabana de Bogotá. En: [Semana.com](#) [Artículo en línea]. Bogotá: Día 4 de marzo de 2017 [Consultado día 16 de agosto de 2019]

cuales pueda estar en curso, el mismo órgano podría también llegar a incluir el delito de con- cierto para delinquir, bajo el entendido que ese tipo de actos administrativos urbanos no se expiden por la voluntad unánime de un funcionario sino que este está condicionado también al interés del sector privado que pretende saltarse la ley o modificarla para beneficio propio, razón por la cual es posible que estas acciones estén englobadas en cohecho para dar u ofrecer, al igual que la corrupción privada.

#### **2.4.2. En el Municipio de Cajicá**

Cajicá es un municipio de Cundinamarca, en donde existen reportes de denuncias por pre- sunta corrupción relacionada con la modificación al POT y la expedición de licencias de cons- trucción sin tener en cuenta restricciones incluidas en el POT de este municipio del año 2015, las zonas declaradas como reserva y otras irregularidades.

Para los cuatro casos que se presentan a continuación, de la lectura de los hechos que se narran, se evidencia que están dados los elementos que podrían constituir un volteo de tierra, pues hubo cambio irregular del uso del suelo, un lucro ilícito, intereses particulares y están involucrados servidores públicos, así:

**Primer Caso:** En primer lugar, el periódico el espectador, publica lo que sería presuntas irregularidades relacionadas con el POT de Cajicá que tendría implicaciones de expansión urbana de gran envergadura que *“(...) representaban la posibilidad de construir aproximada- mente 30.000 viviendas nuevas, que requerían una consecuente demanda adicional de servi- cios públicos y especialmente la provisión de agua potable. Es importante recordar que este municipio depende de la venta de agua en bloque por parte de la Empresa de Acueducto de Bogotá y, para ese momento, sin la demanda adicional, ya tenía serios problemas de abaste- cimiento.”*<sup>345</sup>

---

<sup>345</sup> EL ESPECTADOR. Tribunal de Cundinamarca falló a favor del alcalde de Cajicá en lío jurídico contra Ca- macol. [Artículo en línea] Bogotá: Día 15 de marzo de 2019. [Consultado día 3 de septiembre de 2019].

En este caso el tribunal de Cundinamarca en la sentencia del 20 de febrero de 2019, con Radicado n.º 20160019201, dejó sin efecto las licencias urbanísticas de los planes parciales en procura del bienestar colectivo. Definitivamente el caso constituye un antecedente trascendental además de ejemplarizante para todas las administraciones locales, por la aplicación de suspensiones provisionales de las licencias urbanísticas en beneficio de la mayoría. Al respecto la prensa se pronunció señalando que:

*“El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca le da la razón al municipio de Cajicá y en tal virtud, reconoce el principio de precaución que aplicó el municipio con la expedición de los decretos 015 y 024 de 2016, y así mismo reconoce la competencia y autonomía del ejecutivo, representada a través del alcalde Orlando Díaz Canasto, dentro del marco de sus facultades constitucionales conferidas dentro de la Constitución Política en el numeral tercero del art. 315 de la Ley 136 y la Ley 1551.”*<sup>346</sup>

Según la noticia, la Procuraduría habría señalado que:

*Según el ente de control, se trata del exmandatario Oscar Mauricio Bejarano Navarrete (quien ejerció entre 2012 y 2015), investigado por presuntas irregularidades en la modificación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y la expedición de licencias. “Los exfuncionarios habrían incumplido disposiciones de carácter ambiental y de ordenamiento territorial, así como de protección del suelo rural y de bienes de patrimonio cultural del municipio en la expedición del PBOT”, declaró el organismo.*

*El proceso disciplinario incluye a los exsecretarios de Planeación Germán Camilo Bello Zapata y Leonardo Higuera Espinosa, y a la exdirectora de Urbanismo y Espacio Público, Zulma Marcela Santos Santos.*<sup>347</sup>

---

<sup>346</sup> EXTRATEGIA. Tribunal administrativo de Cundinamarca le da la razón a Cajicá. En: Extrategiamedios.com [Artículo en línea]. Zipaquirá: Día 9 de marzo de 2019. [Consultado día 3 de septiembre de 2019].

<sup>347</sup> EL ESPECTADOR. Siguen líos por planes de ordenamiento en Cundinamarca: el turno de Cajicá. En: ElEspectador.com [Artículo en línea]. Cundinamarca: Día 19 de julio de 2019. [Consultado día 13 de mayo de 2020]

**Segundo caso:** Otro caso con evidente volteo de tierras, según lo publicado por la Revista Semana el 22 de julio de 2017, en la cual se afirma que:

*(...) allí el ‘volteo de tierras’ fue aún más exótico. No solo se agregaron al perímetro urbano parcelas próximas a este, sino que se han detectado fincas totalmente alejadas ahora habilitadas para desarrollar proyectos urbanísticos. Las autoridades, por ejemplo, indagan la operación que se dio sobre un terreno de 58 hectáreas de suelo agrológico transformado en área urbanizable, en donde se proyecta construir cerca de 10.000 viviendas nuevas en torres de hasta 8 pisos. El entonces alcalde Óscar Mauricio Bejarano expidió el 22 y 30 de diciembre de 2015, a una semana de terminar su mandato, dos planes parciales que permitieron semejante revolcón. Además, justo el 30 de diciembre la CAR emitió un concepto preliminar, pero se requería una resolución definitiva. Bejarano le dijo a SEMANA que las fechas del trámite no tienen nada de raro, y que el alcalde actual bien puede anular los planes parciales (6 en total) expedidos por su administración. “Lo que concreta una obra es una licencia de construcción y no expedimos licencias”, sostiene. Tanto la Fiscalía como la Procuraduría tienen investigaciones abiertas para determinar hasta dónde los planes parciales de Bejarano afectaron a cerca de 60.000 habitantes de Cajicá.<sup>348</sup>*

**Tercer caso:** El periódico el Tiempo frente al municipio de Cajicá expresó que:

*(...) se aprobó en 2014 una modificación al POT que dejó al municipio con solo un 23 % del territorio agropecuario y forestal, a pesar de que la ley ordena que esos sean los usos prioritarios de la tierra en la Sabana de Bogotá. Esa misma modificación, presentada por el exalcalde Oscar Mauricio Bejarano Navarrete dedicó 96 hectáreas que eran de la Reserva Forestal Protectora Productora Nacional de la Cuenca Alta del Río Bogotá para vivienda campestre. Según la Procuraduría, el aumento de las tierras en áreas de expansión urbana no se sustentó en una proyección de crecimiento poblacional*

---

<sup>348</sup> SEMANA. El escándalo de los POT ‘mágicos’. En: Semana.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 22 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

*que haya partido de las cifras de crecimiento proyectadas por el Dane, ente oficial para ese tipo de mediciones. En este caso, además del exalcalde y 12 concejales, se llamó a juicio disciplinario a los exsecretarios de Planeación Leonardo Higuera Espinosa y Germán Camilo Bello Zapata, contra este último se compulsaron además copias por posible violación del régimen de inhabilidades y conflicto de intereses pues tan solo cinco días después de dejar la Alcaldía ingresó como funcionario a la CAR, que tiene parte en temas ambientales de los POT. De hecho, dentro de las investigaciones de la Procuraduría Bello fue llamado a juicio como funcionario de la CAR en 2 casos.<sup>349</sup>*

**Cuarto Caso:** En un reporte de noticias del 3 de mayo de 2018, la W Radio informó que:

*(...) Ya se tienen dos personas imputadas: Leonardo Higuera Espinosa, exsecretario de planeación de Cajicá; y Adriana Constanza Ronderos Ronderos, arquitecta, quienes deberán responder por el delito de prevaricato por acción. La audiencia de imputación fue realizada el 10 de mayo del presente año, ante el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Cajicá, sin embargo, no se ha encontrado información sobre lo acontecido en la audiencia ni sus resultados.<sup>350</sup>*

No fue posible recaudar más información, para determinar el hecho generador del tipo penal, las consecuencias penadas y mucho menos determinar los elementos que podrían indicar que se constituye un volteo de tierras; pero éste y otros casos se registran, como una forma de demostrar el alto índice de investigaciones de corrupción relacionadas con la expedición irregular de licencias y modificaciones al POT.

No obstante, la información reseñada a través de los medios, no se podría afirmar la veracidad de los hechos ocurridos, y mucho menos tipificar una conducta, pero de ser cierto todo lo informado, no solo habría un evidente volteo de tierras, sino que habría una grave afectación

---

<sup>349</sup> EL TIEMPO. Más del 40% de investigaciones por volteo de tierras, en Cundinamarca. En: Eltiempo.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 13 de octubre de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

<sup>350</sup> LA W RADIO. Fiscalía llama a imputaciones por irregularidades en el POT. En: Wradio.com.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 3 de mayo de 2018. [Consultado día 03 de septiembre de 2019].

al medio ambiente, pues se afectan zonas de reserva forestal y no se realizaron estudios de suelo que denote la capacidad para soportar tal impacto de las urbanizaciones.

### **Tipología:**

En el caso del municipio de Cajicá existen varias problemáticas suscitadas en su mayoría a los usos del suelo y la urbanización acelerada que, al parecer, sin cumplir el lleno de los requisitos legales afectan derechos individuales y colectivos que ponen incluso en riesgo el disfrute y goce de un medio ambiente sano, así como la disponibilidad del agua. Respecto de las licencias urbanísticas expedidas en contravía del POT, de llegar a ser ciertas las denuncias, la Fiscalía General de la Nación podría enmarcar la conducta dentro del tipo penal de prevaricato por acción. Aun así, es menester mencionar que cuando la conducta punible la cometen varias personas teniendo en cuenta una finalidad única, en este caso la expedición de un acto administrativo urbano es posible que el ente acusador estableciese el concierto para delinquir. Adicionalmente, se podría afirmar que en estos procesos se presenta tráfico de influencias y corrupción privada, debido a que el funcionario público no emitiría un acto contrario a derecho, en este caso el POT, sin que medie un interés de un particular, y sin que este último ofrezca algún tipo de dádiva, es decir, el delito de cohecho por dar u ofrecer. Aun así, es claro que también puede llegar a hablarse de abuso en función pública en detrimento del interés colectivo, y en procura de un interés privado y económico contrario a su actuar público. A todo lo anterior se suma el proceso disciplinario que, como antes se explicó, la Procuraduría General de la Nación abrió en contra de los servidores públicos anteriormente mencionados.

### **2.4.3. En el Municipio de Tocancipá**

Se ha denunciado que la anterior administración municipal 2012-2015, celebró un contrato interadministrativo con la Universidad Nacional por un monto de 400 millones de pesos, cuyo objeto era elaborar, asesorar y apoyar la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial 2013-2023. Al respecto la revista semana, ha explicado que:

*Caso Único: (...) El estudio encontró, en una de las conclusiones más importantes, que el municipio no requería integrar nuevo suelo rural a la expansión urbana. Es decir, Tocancipá se blindaría frente a la práctica que está haciendo crecer edificios irregulares en parcelas de vocación agrícola, como ocurre en la mayoría de los pueblos de la sabana. (...) El actual alcalde retiró el estudio, contrató otra asesoría y formuló un nuevo POT que justamente va en contravía del anterior, pues proyecta ampliar la zona de expansión urbana anexando tierras rurales.*<sup>351</sup>

La información que se obtuvo no da cuenta suficiente para calificar o descalificar el presunto volteo de tierras, solo se muestra un cambio de uso del suelo que puede estar acorde con la norma, no obstante, de la administración municipal de Tocancipá se conoce que actualmente el plan básico de ordenamiento territorial PBOT 2015-2027 se encuentra en concertación con la comunidad.

### **Tipología:**

Para el caso del municipio de Tocancipá, es posible analizar varias conductas punibles donde lamentablemente la víctima es la ciudadanía en general, que sufrió un grave detrimento patrimonial, que puede acarrear la afectación de otros derechos, bajo el entendido que esos recursos afectados podrían servir para el funcionamiento e inversión del mismo municipio.

Ahora bien, en lo referente a la contratación de un estudio técnico más favorable para los intereses personales y privados del alcalde, y también de los constructores quienes en consecuencia también se vieron, al parecer, favorecidos por el segundo estudio técnico, debido a que el contratado en primer momento con la Universidad Nacional afectaba de manera grave las proyecciones urbanísticas y económicas de los involucrados.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el presunto infractor de la normatividad penal, de ser confirmadas las denuncias, la Fiscalía General de la Nación entraría a investigar

---

<sup>351</sup> SEMANA. El multimillonario negocio detrás del suelo en la sabana de Bogotá. Op. cit.

el abuso de función pública, así como el interés indebido en la celebración de contratos, al suscribir un contrato nuevo para favorecer sus intereses y las de las constructoras que se vieron beneficiadas con el estudio técnico. En caso de que se llegare a demostrar que el alcalde actuó activamente con empresas constructoras, el ente acusador podría llegar a investigar por el delito de concierto para delinquir, que finalmente se vio traducido en la afectación de áreas destinadas para uso agrícola, así como el detrimento patrimonial mencionado.

#### **2.4.4. En el Municipio de Funza**

El periódico El Tiempo, dio cuenta de otro caso que ocurrió en el municipio de Funza, por presunto volteo de tierras, en el cual se dijo que:

**Primer caso:** *“Se usó la figura de construcción de viviendas VIS y VIP para modificar dos veces en un mismo periodo de 4 años el POT del municipio. Además, de acuerdo con la Procuraduría, el exalcalde Jorge Enrique Machuca López, una exfuncionaria y diez exconcejales habrían hecho cambios en la clasificación de suelos de protección rural para dejarlos como suburbanos mediante licencias de parcelación que redujeron sustancialmente la vocación agropecuaria y forestal que deben tener por ley los municipios de la Sabana de Bogotá.”*<sup>352</sup>

En este caso la Fiscalía le imputó los delitos de falsedad, prevaricato y fraude procesal a Adriana Milena Orozco, exjefe de planeación de Funza durante el mandato de Jorge Machuca López durante el periodo de 2012-2015. Con el aval del entonces alcalde la funcionaria expidió tres veces la misma resolución que otorgó la licencia de urbanismo con la que se autorizó la construcción del “Parque Industrial San Pedro”.

Con la información que se registra en los medios, se puede pensar que se trata de un evidente caso de volteo de tierras, no obstante, no se cuenta con suficiente información para descalificar este hecho, lo que si se tiene claro es que para la Fiscalía se configuraron delitos que denotan una conducta dolosa para obtener lucro ilícito. Se considera en este análisis que de

---

<sup>352</sup> EL TIEMPO. Más del 40% de investigaciones por volteo de tierras, en Cundinamarca. Op. cit.

ser el volteo de tierras una norma positiva, se hubiera llegado a esta tipificación, pero tiene que el operador jurídico encuadrar la conducta a los tipos ya existentes.

**Segundo Caso:** En el municipio de Funza, el exalcalde y exgobernador de Cundinamarca (2016-2019) Jorge Emilio Rey Ángel fue protagonista de un caso que recientemente trascendió a instancias jurídicas por el presunto no cobro de plusvalía para favorecer a un particular en su condición de alcalde municipal, dado que un fiscal delegado abrió investigación contra el mandatario departamental. Al parecer, *“(...) el 30 de diciembre de 2011, un día antes de terminar su administración como alcalde, expidió una resolución determinando el monto que deberían pagar por plusvalía varios predios beneficiados por un acuerdo del concejo municipal”*<sup>353</sup>

Según la denuncia realizada por Daniel Coronell en la revista Semana, presuntamente *“(...) en la lista fue incluido un gigantesco terreno que, según el mismo documento, el propietario debería pagarle a Funza más de 950 millones de pesos por plusvalía. Diez semanas después la jefe de planeación de Funza, otorgó licencia de urbanismo al mismo predio identificado desde ese momento como “Parque Industrial San Pedro” mediante la resolución 366 del 12 de marzo de 2012.”*<sup>354</sup>

En el anterior caso, no se refiere a un caso de ‘volteo de tierras’, sino de irregularidades en el cobro del impuesto a la plusvalía, no obstante, se deja registro para visualizar el nivel de corrupción de dicha administración, que el exsenador Carlos Fernando Galán, dan cuenta que en el municipio de Funza:

*Cuando Jorge Rey era alcalde de Funza (hoy exgobernador de Cundinamarca) se contrató un estudio con la Corporación Manaba para dos cosas: participación en plusvalía y para una modificación del POT. En esa alcaldía no se hizo la modificación del*

---

<sup>353</sup> SEMANA. El rey de Cundinamarca. En: Semana.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 22 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

<sup>354</sup> Ibid.

*POT. El contrato fue otorgado directamente, tampoco era un evaluador, y son irregularidades del contrato. La plusvalía definió que la plusvalía era de aproximadamente medio billón de pesos (520.000 millones de pesos). Se hicieron denuncias y críticas contra el estudio de aquellas áreas que eran sujetos de la plusvalía. Los decretos que incorporaban predios y sacaban otros. Esos decretos cambiaron el uso del suelo de 1000 hectáreas de Funza de áreas rurales a áreas de expansión urbana. Parques Industriales de Funza. Acuerdo 03 y 10 de 2006, fueron declarados nulos por parte del Tribunal de Cundinamarca en 2009, por no existir concertación con la CAR. Se cayeron las 1000 hectáreas. Aun así, se siguieron expidiendo licencias. Parque Industrial San Pedro, se expidieron 3 licencias para un mismo predio. Se expidieron 60 licencias de construcción posteriores a la decisión adoptada por el Tribunal de Cundinamarca.*<sup>355</sup>

Actualmente existe una propuesta de proyecto para la revisión, ajuste y modificación del plan básico de ordenamiento territorial (PBOT) de Funza.

### **Tipología:**

Para el caso ocurrido en el municipio de Funza, ya hay apertura de investigación preliminar por parte de la Fiscalía General de la Nación, que inició investigaciones penales en un primer momento por los delitos de falsedad en documento público, prevaricato por acción y omisión, así como el delito de fraude procesal, en la medida que los funcionarios públicos emitieron actos administrativos urbanos, modificando los usos del suelo de áreas de protección para que estas pudieran ser urbanizadas, en detrimento de las garantías ambientales y agrícolas que deben tener estas áreas, y que por intereses netamente económicos termina afectándose a toda la ciudadanía.

Se considera que, en el presente caso, adicionalmente la autoridad podría adelantar investigación por el delito de concierto para delinquir en la medida que dio presuntamente la existencia de una organización temporal con objetivos delictivos; en donde sus miembros se han

---

<sup>355</sup> GALÁN. Op. cit.

organizado voluntariamente con un objetivo en común que no era otro que el llamado ‘volteo de tierras’ que, al parecer, puso en peligro la seguridad pública y los recursos del Estado.

De llegarse a demostrar que los funcionarios públicos recibieron dineros por parte de privados interesados en la urbanización de estas zonas de protección entonces podría llegarse a hablar de enriquecimiento ilícito por parte de estos, y por parte de los privados el delito de cohecho por dar u ofrecer. Así como también la autoridad competente podría llegar a imputar el tráfico de influencias y el abuso de la función pública.

#### **2.4.5. En el Municipio de Madrid**

Se presentan dos casos por “*cambio del uso del uso para construcción de proyecto de vivienda*”

**Primer Caso:** este hecho consiste que en el proyecto ‘Altos de Madrid’ de 946 apartamentos ha sido objeto de numerosas denuncias por cuanto al parecer, estaba siendo construido en un predio que tenía por destino exclusivo la realización de un parque o una vía y que era propiedad del municipio. Adicionalmente, la licencia de construcción del proyecto se expidió sin contar con los requisitos mínimos de disponibilidad de servicios públicos. Actualmente el proyecto tiene medida cautelar de suspensión por parte de un juez.<sup>356</sup>

**Segundo caso:** Por el proyecto Ciudadela campestre Chauta, la Procuraduría General de la Nación:

*Abrió investigación disciplinaria al entonces secretario de Desarrollo Urbanístico, Vivienda y Ordenamiento Territorial de Madrid, Cundinamarca, Jorge Eliécer Ortiz Velásquez, por presuntas irregularidades en la gestión y ejecución del proyecto Ciudadela Campestre Chauta, para la construcción de 900 viviendas unifamiliares en un terreno con destinación agropecuaria que no contaba con servicios públicos.*

---

<sup>356</sup> SEMANA. Primeras imputaciones por “volteo de tierras” en la sabana. En: Semana.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 18 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

*La Procuraduría busca determinar si con la expedición de las resoluciones 224 y 335 de 2014 y 134 de 2015 se habría incurrido en irregularidades en los conceptos, licencias urbanísticas para la subdivisión de predios, autorizaciones y procedimientos, para la puesta en marcha de la urbanización, que sería desarrollada por la Asociación de Vivienda Unidos por Madrid —Asvimadrid—, a la que se habrían asociado 900 personas, tras el pago de \$5 millones por derecho a un lote de 72 metros cuadrados, lo que representó un recaudo de \$4.500 millones.*

*El ente de control investiga si el secretario Ortiz Velásquez habría otorgado permiso de construcción en zona rural del municipio de Madrid, sin prever la inviabilidad de la prestación de servicios públicos, por el carácter agropecuario de los terrenos donde se pretendía realizar el proyecto de vivienda Ciudadela Campestre Chauta.*

*Se ordenó trasladar copias para que se evalúe disciplinariamente la actuación del diputado Juan Carlos Coy, por presuntamente promover el proyecto Ciudadela Campestre Chauta. También se pidió analizar hechos presuntamente irregulares que comprometerían a miembros del Concejo de Madrid en el trámite del Acuerdo 007 de 2012 que modificó el POT. Se envió a la Fiscalía informe sobre la actuación de la Asociación de Vivienda Unidos por Madrid —Asvimadrid—, que recaudó \$45.000 millones para un proyecto de vivienda que no contaba con servicios públicos.<sup>357</sup>*

El hoy detenido exalcalde Giovanni Villarraga (por otros actos de corrupción), habría modificado un decreto para ejecutar el proyecto “La Prosperidad”, en la cual se llegó a demostrar que “(...) esta construcción traería más de 60.000 nuevos habitantes, pese a que el municipio no cuenta con la disponibilidad de servicios públicos. Por otra parte, el mismo exalcalde presuntamente de forma irregular, le dio vía libre al proyecto de vivienda social Villas de Madrid. El proceso está en tribunales.”<sup>358</sup>

---

<sup>357</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Procuraduría abrió investigación por presuntas irregularidades en la gestión de un proyecto de vivienda en zona agrícola del municipio de Madrid, Cundinamarca. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 4 de julio de 2019 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

<sup>358</sup> CONEXIÓN CAPITAL. Estas son las investigaciones abiertas por los POT ‘mágicos’. En: Conexióncapital.co [Artículo en línea]. Bogotá: Día 1 de agosto de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

La Fiscalía ha encontrado que el trasfondo es la repetición del escándalo de Villas de Madrid, es decir:

*(...) El proyecto de vivienda más grande en la historia del municipio, de 946 apartamentos, montado sobre un lío legal, pues para materializarlo la Alcaldía entregó a un ciudadano privado un predio de la comunidad donde solo se podía construir un parque o una vía. Adicionalmente —como ya es costumbre en la sabana—, se expidió licencia de construcción sin contar con el mínimo requisito de disponibilidad de servicios públicos. Actualmente hay 500 apartamentos construidos que carecen de servicio de agua y el proyecto tiene medida cautelar de suspensión por parte de un juez.<sup>359</sup>*

En los casos, mencionados, según lo informado por los medios, se hace énfasis en la expedición irregular de licencias de construcción, que son hechos ya investigados por los órganos de control y vigilancia, pero se enuncia que se debe verificar posibles irregularidades en la modificación del POT, por lo que no se podría indicar que se encuentran definidos los elementos para que se configure el fenómeno de volteo de tierras.

### **Tipología:**

El caso del municipio de Madrid no es diferente a lo ocurrido en los demás municipios del departamento de Cundinamarca. El ‘volteo de tierras de áreas’ de protección ambiental, o con potencialidad de ser espacio público, e incluso áreas de zona rural, terminan en manos de privados que, por diferentes tipos de artimañas jurídicas, políticas y económicas, logran cambiar los usos del suelo y en consecuencia se otorgan licencias urbanísticas que de no mediar ese tipo de influencias jamás podrían otorgarse por ser estas contrarias a derecho. Para el presente caso, de ser ciertas las denuncias, la Fiscalía General de la Nación podría también estar investigando el delito de concierto para delinquir, en la cual el sector público (municipio) y el sector privado (constructor), decidieron hacer una serie de acciones encaminadas al ‘volteo de

---

<sup>359</sup> SEMANA. El multimillonario negocio detrás del suelo en la sabana de Bogotá. Op. cit.

tierras' favoreciendo única y exclusivamente al patrimonio de los involucrados en grave detrimento del espacio público. Adicionalmente, si llegare a confirmarse que fue irregular la expedición de las licencias urbanísticas el órgano de investigación y acusación podría llegar a imputar el delito de prevaricato por acción, al emitir una decisión totalmente contraria a derecho. A lo anterior se suman todas las acciones disciplinarias provenientes del Ministerio Público.

#### **2.4.6. En el Municipio de Mosquera**

De acuerdo con las informaciones periodística, los hechos denunciados en Mosquera contienen todos los elementos para configurar un evidente 'volteo de tierras', así también fue considerado por la Fiscalía General de la Nación, en su Boletín no. 20845 del martes 18 de julio de 2017 publicado a las 3:46 p.m., en su narración de los hechos investigados imputaron a varios funcionarios públicos los delitos de tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito, pero aclaran que se trata de volteo de tierras por que los imputados habrían comprado predios rurales cercanos al casco urbano, para luego incluirlos en zonas de expansión urbana manipulando el POT, así:

**Primer caso:** En el municipio de Mosquera el pasado 10 de mayo de 2019 se realizó una audiencia de imputación contra el exalcalde Luis Álvaro Rincón Rojas, esta investigación penal se da en el marco del señalado Plan 'Bolsillos de cristal', que persigue las conductas punibles en la función pública como se explicó anteriormente. Según lo publicado en el sitio web KienyKe se logró conocer que:

*(...) El 20 de noviembre de 2009, es vendido el predio denominado Santa Marta, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50C - 1721743, área superficial de 41.400,2 metros cuadrados, predio que para el 2009 era de uso rural, según el POT 2006, al Consorcio EME, en el cual al parecer el alcalde tenía intereses directos. Una vez adquirido el predio, el mencionado bien y otros cinco predios más, son incluidos en las modificaciones de cambio de uso de suelo que fueron pasadas al Concejo Municipal para su aprobación del PBOT por acuerdo 029 de 2009. Dicha modificación del POT*

*afecta directamente el valor del predio bajo estudio, además, paralelamente se modifica el plan vial municipal, ya que la vía Tomás Cipriano de Mosquera es desviada de su trazo original, y ahora pasa frente al lote denominado Santa Marta.*<sup>360</sup>

Para la Fiscalía los indiciados habrían incurrido en el denominado ‘volteo de tierras’, que consiste, entre otras características, en comprar predios rurales cercanos al casco urbano, para luego incluirlos en zonas de expansión urbana manipulando el POT. Se presume que los hechos investigados fueron cometidos durante la vigencia 2008-2011 del Plan de Ordenamiento Territorial. La Fiscalía investiga:

*(...) Si un concejal recibió dinero para adelantar el trámite de la iniciativa, toda vez que la modificación del POT permitió ampliar la vía que pasaba por el predio incorporado y el lote se valorizó de mil doscientos millones de pesos (\$1.200'000.000) en 2008, a tres mil ochocientos millones de pesos (\$3.800'000.000) en 2012. Las indagaciones preliminares permitieron a la Fiscalía General de la Nación establecer que el lote pertenecía al entonces alcalde.*<sup>361</sup>

**Segundo caso:** Ahora bien, hay otro caso en el cual la revista Semana adelantó la investigación periodística y afirmó:

*La denuncia concreta es que un predio de 52 hectáreas comprado en 8.000 millones de pesos, fue objeto de modificaciones administrativas que aumentaron su valor, por cambio de uso y por aumentar los índices de ocupación. La denuncia no se refiere a si se debía cobrar o no la plusvalía porque en efecto se cobró con una liquidación que resultó de un estudio contratado por el entonces alcalde de Mosquera, Álvaro Rozo, que avaluó en 35.700 peso el m<sup>2</sup> en una zona donde los lotes industriales estaban avaluados en promedio en 350.000 pesos el mt<sup>2</sup>. La subvaloración del metro cuadrado generó que*

---

<sup>360</sup> KIENYKE. El “volteo de tierras” en Cundinamarca enriquece a alcaldes y concejales. En: Kienyke.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 23 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

<sup>361</sup> FISCALÍA GENERAL. Nuevas imputaciones por irregularidades en manejo del POT en la Sabana de Bogotá. En Fiscalia.gov.co [Artículo en línea]. Bogotá: Día 18 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

*el municipio solo recibiera 56 millones de pesos de los 40.000 que ha debido recibir si el avalúo se hubiera hecho con valores reales, según el estudio que se menciona.*<sup>362</sup>

Finalmente, el exsenador Carlos Fernando Galán frente a las denuncias presentadas contra el exalcalde Rincón, señaló que: *“Un predio de 700 millones de pesos paso a costar 5 veces más en 2 años. Este lote era originalmente rural. Decreto 181 de 2009 convoca al Concejo para modificar el POT e incorporando el lote del que él y su esposa era dueño. El proyecto fue aprobado en 30 de diciembre de 2009. Por este caso fue detenido el alcalde Rincón”*.<sup>363</sup>

La revista Semana da cuenta que también fueron vinculados a la investigación:

*Luis Álvaro Rincón Rojas, su esposa Edith Rocío Peñuela, el exinspector de Policía Wilson Romero Castro, el concejal Víctor Julio Castellanos Jiménez y el contratista Ernesto Pinto Salazar. Los cinco deberán responder por los delitos de tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.*

*De acuerdo con el ente investigador, los hechos irregulares en el municipio de Mosquera fueron cometidos durante la vigencia 2008-2011 del Plan de Ordenamiento Territorial.*<sup>364</sup>

### **Tipología:**

Para el presente caso y como quiera que ya existe una decisión judicial se puede afirmar que el sujeto activo de las conductas punibles es el exalcalde de Mosquera, su esposa, el ex Inspector de Policía, un concejal y un contratista que deberán responder por los delitos de tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito, quienes perjudicaron de manera directa y flagrante a los ciudadanos del municipio de Mosquera, debido a que hubo un detrimento patrimonial por la liquidación indebida de la plusvalía, interés indebido en la celebración de contratos en concurso con abuso de función pública, así como tráfico de influencias por la

---

<sup>362</sup> SEMANA. “La corrupción urbanística es tan lucrativa como el narcotráfico”: Galán. Op. cit.

<sup>363</sup> GALÁN. Op. cit.

<sup>364</sup> SEMANA. Primeras imputaciones por “volteo de tierras” en la sabana. Op. cit.

expedición de actos administrativos urbanos irregulares que terminaron favoreciendo los intereses privados del funcionario público y su familia. En este caso la mayor afectación la tuvo el municipio, que además de verse afectado patrimonialmente, también se dio un uso del suelo ilegal a un área con otra destinación lo cual termina, a su vez, afectando derechos colectivos.

#### **2.4.7. En el Municipio de Apulo**

**Único caso:** En el municipio de Apulo existen investigaciones adelantadas contra algunos de los funcionarios públicos:

*(...) inconsistencias en la concesión de licencia de urbanismo en la modalidad de centro vacacional, para que fuera construido un condominio de casas campestres. Dicho acto administrativo que daba aval a las obras fue expedido por el ingeniero Joan Manuel Guevara Uriza, en calidad de secretario de Desarrollo Sostenible Apulo (Cundinamarca); y al parecer, contrariaba el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio y el Decreto 097 de 2006. Imputados: Joan Manuel Guevara Uriza, exsecretario de Desarrollo Sostenible de Apulo (Cundinamarca); y José Álvaro Rozo Castellanos, representante legal de la Comercializadora Agropecuaria Guzerat S.A. Los indiciados serán imputados por el delito de prevaricato por acción. La audiencia de formulación de cargos se cumplirá el martes 19 de junio de 2018, ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Apulo.<sup>365</sup>*

De igual forma, exsenador Carlos Fernando Galán dijo en su debate de control político sobre los POT que para el municipio de Apulo:

*En 2015 a 2 días de salir el alcalde expidió licencia de urbanismo a un exalcalde de Mosquera. Esa licencia permite que el predio de 7.6 hectáreas, tenga 7 manzanas para urbanización. Esta zona de acuerdo con el POT vigente es un área agrícola. Suelos de*

---

<sup>365</sup> FISCALÍA GENERAL. Avanzan investigaciones por el denominado volteo de tierras y presuntas irregularidades en los POT. En [Fiscalia.gov.co](http://Fiscalia.gov.co) [Artículo en línea]. Bogotá: Día 3 de mayo de 2018. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

*alta capacidad agrológica. Otorgó urbanismo en la modalidad de centro vacacional. Esta figura no existe en Colombia. El predio costó 500 millones de pesos. Y se convirtió en una urbanización de lujo.*<sup>366</sup>

El exsenador Galán en una columna de opinión fechada el 2 de agosto de 2018 de la revista semana, hablando del mismo caso manifestó que:

*Este no es un caso cualquiera en medio de las investigaciones relacionadas con el fenómeno conocido como “volteo de tierras”. Se trata de un caso emblemático pues en él confluyen varios de los problemas relacionados con la corrupción vinculada con la manipulación del uso del suelo.*

*La historia de este caso empieza en el año 2012 cuando Álvaro Rozo, el conocido exalcalde de Mosquera, compró un predio de 76.099 metros cuadrados localizado en la zona llamada La Vega del Peñón en el municipio de Apulo, por 500 millones de pesos. Según el Acuerdo 8 de 2000, el POT vigente de Apulo, el predio es de uso “rural de vocación agrícola mecanizado o intensivo”. Sumado a esto, de acuerdo con una certificación de la Alcaldía, el predio “comprende suelos de alta capacidad agrológica” y, a pesar de tener como uno de los posibles usos condicionados el de un eventual “centro vacacional”, está completamente prohibido el loteo con fines de construcción de vivienda.*

Y agregó que:

*Sin embargo, los planes de Rozo para este predio eran otros. El 29 de diciembre de 2015, es decir 3 días antes de que terminara su periodo, William Roberto Forero, entonces alcalde de Apulo, expidió una licencia de urbanismo en la modalidad de “centro vacacional”. Poco más de 10 meses después, el 19 de noviembre de 2016, Rozo, quien en ese momento era el representante legal de la Comercializadora Agropecuaria Gu-*

---

<sup>366</sup> GALÁN. Op.cit.

*zerat SAS, invitó a la presentación del proyecto. Se trataba, según vieron en la presentación los asistentes al evento, de un condominio de casas en lotes individuales con terrenos de 1.000 a 2.500 metros cuadrados, cada uno con piscina y parqueaderos privados, entre otras características. Todo esto llevó el proyecto a tener un precio de venta total cercano a los 100 mil millones de pesos.*

*En este caso se presentan varias irregularidades al entender que el POT vigente considera un área rural de vocación agrícola mecanizado o intensivo, con usos condicionados al de un eventual “centro vacacional”, pero en el que estaba prohibido el loteo con fines de construcción de vivienda, es convertido en un lujoso completo de viviendas; es decir se urbaniza una zona de reserva agrícola, habiendo obtenido una licencia urbanística para un centro vacacional, existiendo una triple infracción, (i) en el volteo de tierras, (ii) dentro de los mismo hechos la expedición y materialización irregular de una licencia urbanística y (iii) el no cobro de la plusvalía.*

### **Tipología:**

El caso del municipio de Apulo deja ver el modus operandi de la corrupción urbanística, en el cual existe una destinación de un uso del suelo decretada por el POT municipal, pero que, al cambio de administración, y por los intereses privados tanto de los funcionarios públicos involucrados y de los constructores privados, se sigue una serie de acciones jurídicas y administrativas tendientes a modificar el POT, o a la expedición irregular de licencias ambientales totalmente contrarias a derecho, y que de acuerdo con los hechos narrados anteriormente, ya la Fiscalía General de la Nación imputó a los funcionarios públicos el delito de prevaricato por acción, al ser estos actos administrativos ilegales por ir en contravía de los POT. Adicionalmente, y como es de resorte de esta investigación, es bastante curioso que las indagaciones de la Fiscalía, hasta donde se conoce, se limita exclusivamente a la infracción legal cometida por los funcionarios públicos, no vinculando también el privado, quien fue el más beneficiado por el licenciamiento urbanístico irregular, que seguramente se vio condicionado a la entrega

de dineros, de avanzar la investigación en este sentido la Fiscalía entraría a investigar la ocurrencia de los delitos de cohecho propio por dar u ofrecer, y de concierto para delinquir, en detrimento del espacio público, del POT y de los derechos de la ciudadanía.

#### **2.4.8. En el Municipio de Facatativá**

**Único caso:** En relación con el municipio de Facatativá, el periódico El Tiempo en una publicación periodística informó de unas problemáticas presentadas en el año 2014:

*(...) una revisión excepcional al POT, presentada por el alcalde de ese entonces Luis Orlando Buitrago Forero, incorporó un predio rural para un desarrollo urbanístico de viviendas VIS y VIP, pero solo se destinó el 20 % a la construcción de esas viviendas y el otro 80 % a la construcción de viviendas campestres unifamiliares y multifamiliares. Esa revisión permitió que se incorporaran al suelo urbano 145 terrenos para desarrollo urbanístico y tan solo 15 para vivienda VIS y VIP. Además, el predio rural que se incorporó al suelo urbano era sujeto de protección por hacer parte de la micro cuenca Mancilla, y en la construcción de las obras no se respetó la franja de aislamiento establecida por la ley, con la cual se busca evitar que los predios que cuentan con protección ambiental colinden con desarrollos urbanísticos y puedan ser afectados por la proyección y ampliación de las redes de servicios públicos.<sup>367</sup>*

Conforme a lo narrado por el medio de comunicación, podría indicarse que en este caso no solo se presenta el volteo de tierras, al cambiar el uso del suelo con fines de lucro ilícito, sino que se utiliza una falsa motivación en la modificación del POT, que da más peso a la ilegalidad del acto, pues se solicita un predio para vivienda VIS y VIP, pero se usa para otro tipo de viviendas no autorizados.

---

<sup>367</sup> EL TIEMPO. Más del 40% de investigaciones por volteo de tierras, en Cundinamarca. Op. cit.

Como complemento, es necesario señalar que la revista semana realizó una denuncia con fecha del 17 de septiembre de 2019 que lleva por título “El ‘volteo de tierras’ en el que presuntamente estaría involucrado un candidato a la Alcaldía de Facatativá” en la que da cuenta de cómo algunos funcionarios adscritos a la administración municipal en el año 2009, habrían pedido dinero al dueño de una finca del municipio a cambio de arreglar el plan de ordenamiento territorial para modificar el uso del suelo de un terreno y pasarlo de agrícola a agroindustrial.<sup>368</sup>

### **Tipología:**

En el análisis que se está realizando, se encuentran casos como los ocurridos en el municipio de Facatativá, donde se expone que los intereses económicos de constructores y funcionarios públicos, terminan afectando gravemente la destinación que se tiene hacia los usos del suelo en aquellas áreas destinadas a la protección ambiental, los cuales tienen la finalidad única de proteger los recursos naturales y el mantenimiento del ecosistema, para de esta forma lograr el equilibrio natural y la preservación del medio ambiente no renovable. Ante esta situación, la cual reviste una problemática al afectarse de manera grave los intereses colectivos de la ciudadanía. En este caso, de ser ciertas las denuncias, la Fiscalía General podría entrar a investigar en primer lugar por prevaricato por acción, al expedirse licenciamiento urbanístico contrario a derecho, en segundo lugar, un posible concierto para delinquir, corrupción privada, y cohecho por dar u ofrecer, de llegarse a constatar con elementos materiales probatorios y documentación legalmente obtenida el órgano de acusación podría a su vez investigar también, si hubo favorecimiento a terceros.

---

<sup>368</sup> SEMANA. El ‘volteo de tierras’ en el que presuntamente estaría involucrado un candidato a la Alcaldía de Facatativá. En: Semana.com [Artículo en línea] Cundinamarca: Día 17 de septiembre de 2019 [Consulta día 13 de mayo del 2020].

#### 2.4.9. En el Municipio de Tenjo

En el caso que se presenta a continuación, de la lectura de los hechos que se narran, se evidencia que están dados los elementos que podrían constituir un volteo de tierra, pues hubo cambio irregular del uso del suelo, un lucro ilícito, intereses particulares y están involucrados servidores públicos, así:

**Único caso:** El municipio de Tenjo también se suma a la problemática presuntos hechos de ‘volteo de tierras’, el periódico El Tiempo en una investigación periodística afirmó que:

*(...) Otro proceso en el que no se justificó la reducción de suelo rural y agrícola es en Tenjo, en donde se investiga un incremento “desordenado e injustificado” del suelo urbano, de expansión urbana y de usos suburbanos, que se dio usando tierras agrícolas que tenían restringida la posibilidad de urbanizarse. En ese municipio, con una revisión al POT hecha en 2014 por iniciativa del alcalde Hansy Zapata Tibaquirá, el suelo urbano pasó de 72 hectáreas (ha) en el 2010 a 209,387 ha en el 2014; y el suelo de expansión pasó de 145,22 ha en el 2010 a 158,91 ha en el 2014. Esa revisión se hizo además cuando aún estaba vigente el POT anterior, que se había adoptado en 2011. Por este hecho la Procuraduría llamó a juicio al exdirector de la CAR Alfred Ignacio Ballesteros Alarcón, quien al parecer no constató las decisiones de ordenamiento territorial frente a la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá y el Distrito de Manejo Integrado Cerros de Juaica.<sup>369</sup>*

#### **Tipología:**

Al igual que en otros municipios del departamento de Cundinamarca estudiados, es evidente que nuevamente se está frente a un caso de ‘volteo de tierras’, en el cual, en el municipio de Tenjo, mediante el POT se aumenta desproporcionalmente y sin ningún tipo de fundamento

---

<sup>369</sup> Ibid.

técnico el área de expansión urbana, disminuyendo necesariamente las áreas rurales y de protección, destinadas a la agricultura, y en otros casos la preservación del medio ambiente. En estos casos como se ha afirmado anteriormente, no es posible que un funcionario público realice estas acciones administrativas y jurídicas para lograr el ‘volteo de tierras’ sin que medie un interés económico o político ofrecido por particulares. Por lo tanto, si son ciertas las denuncias, es posible que la Fiscalía General de la Nación, estaría investigando el delito de concierto para delinquir, también prevaricato por acción, e incluso cohecho por dar u ofrecer. Aquí también se deja ver, el interés económico privado además de la posible afectación al medio ambiente, y en ultimas los intereses colectivos de la ciudadanía.

Por su parte la Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos:

*La Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos al exalcalde de Tenjo Hansy Zapata Tibaquirá, el exdirector del Departamento Administrativo de Planeación del municipio Edwin Arturo Casallas, y cuatro exconcejales por irregularidades en la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio.*

*De acuerdo al organismo, los funcionarios son señalados por haber aprobado el acuerdo 010 de 2014, mediante el cual se adoptó la revisión general del POT, pese a que esta acción ya estaba vigente en el acuerdo 009 de 2011.*

*Otro de los señalamientos involucra a los funcionarios con el desconocimiento de determinantes ambientales en suelos con clasificación agrológica II y III, zonas de protección rural sin posibilidad de urbanización o modificación.*

*Zapata Tibaquirá, quien fue alcalde entre 2012 y 2015, también es acusado de incumplir las funciones asociadas a la gestión del riesgo en el municipio, según señaló el ente de control.*<sup>370</sup>

---

<sup>370</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Procuraduría formuló cargos a exalcalde, exdirector de Planeación y cuatro concejales de Tenjo, por irregularidades en el POT. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 12 de agosto de 2019 [Consultado día 27 de junio de 2020]

#### 2.4.10. En el Municipio de Nemocón

En el presente caso, y de la lectura de los hechos, en el que se denuncia un cambio del uso del suelo, se denota la falta de estudios serios sobre la capacidad del suelo, y las prohibiciones frente a la protección de zonas de reserva y protección cultural, pero no se indica la existencia o posibilidad de la obtención de un lucro ilícito, por lo que más que un volteo de tierras, se trataría de una gestión ineficaz, ineficiente e imperita de los servidores públicos; por lo anterior, es necesario recordar que todo cambio irregular del uso del suelo no es volteo de tierras, pues no concurren otros elementos importantes, como en este caso, la búsqueda de un lucro ilícito.

**Único caso:** El caso presentado en el municipio de Nemocón además de afectar áreas de conservación ambiental, también se ha puesto en riesgo el patrimonio cultural de la nación. Al respecto el periódico El Tiempo dijo que:

*(...) la Procuraduría reprocha que en el 2015 se modificó el uso de aproximadamente 600 hectáreas clasificadas como rurales, y algunas de ellas de reserva, para destinarlas a actividades diferentes como vivienda campestre y residencial, comercio, servicios, industria y expansión urbana, entre otros. Según el alcalde de ese entonces, Luis Felipe Castro Gómez, había un déficit de viviendas que ameritaba añadir esas hectáreas pero la Procuraduría encontró que el suelo requerido para cubrir el déficit de 305 viviendas para el área urbana era de unas 2,19 ha y no 58,61 ha, como quedaron en la modificación como suelo de expansión; y que para cubrir un déficit de 689 viviendas en zona rural, el suelo requerido era de 69 ha y no de 110,9 ha que son las que se propusieron como suelo suburbano residencial.*

*En ese municipio además se habría faltado a la obligación de conservación de las áreas consideradas como patrimonio cultural de la Nación, pues se amplió el perímetro urbano sobre el área de influencia y zona arqueológica de Salinas; y se permitió que actividades mineras continuaran en zonas declaradas como áreas arqueológicas protegidas por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), a pesar de que eso está prohibido. A este caso también fue vinculado el exdirector de la CAR Alfred*

*Ignacio Ballesteros Alarcón, así como Germán Camilo Bello Zapata, director operativo de la Dirección de Gestión del Ordenamiento Ambiental y Territorial de la CAR. En este caso la Procuraduría también vinculó al actual alcalde de Nemocón, Renzo Alexander Sánchez Sabio, porque sabía que el acuerdo que modificó el POT “fue expedido con presuntas irregularidades y decidió no demandarlo.”<sup>371</sup>*

### **Tipología:**

El caso del municipio de Nemocón, si bien guarda varias similitudes con los casos anteriormente mencionados, este reviste una especial atención, debido a que es preocupante como el ‘volteo de tierras’ no solo afecta presuntamente recursos medio ambientales, sino que se afectó también el patrimonio cultural, también se generan potenciales afectaciones contra el patrimonio arqueológico de la nación, el cual debe ser protegido por representar elementos inmateriales que reflejan la riqueza cultural de Colombia. Para el caso de Nemocón, al igual que en los demás municipios, es posible que se constituyan delitos penales los cuales entraría a investigar la Fiscalía, tales como prevaricato por acción, por emitirse actos administrativos contrarios a la norma superior de ordenamiento como es el POT. Igualmente, también se podría configurar concierto para delinquir, en relación con cohecho por dar u ofrecer. Es necesario que las investigaciones adelantadas, sumado a lo anterior, la Fiscalía General de la Nación podría investigar si el patrimonio de los funcionarios públicos se vio beneficiado posterior a la expedición de dichos actos administrativos y demostrar el enriquecimiento ilícito del funcionario.

#### **2.4.11. En el Municipio El Rosal**

**Primer Caso:** En el municipio de El Rosal se presentó un caso de ‘volteo de tierras’, donde se puso en riesgo el medio ambiente, al disminuir el área de reserva forestal del municipio, así como su zona de amortiguación. Frente a esto el periódico El Tiempo afirmó que:

---

<sup>371</sup> EL TIEMPO. Más del 40% de investigaciones por volteo de tierras, en Cundinamarca. Op. cit.

*En cuanto a El Rosal, la Procuraduría citó a juicio disciplinario al exalcalde Luis Jaime Forero Salgado, a los citados funcionarios y exfuncionarios de la CAR; y a 9 exconcejales por un acuerdo que modificó el POT y disminuyó el área de reserva forestal, su zona de amortiguación y el suelo rural, para aumentar el suelo urbano, de expansión, usos suburbanos y de vivienda campestre. Las ampliaciones se localizan sobre clasificación agrológica II y III que son suelo de protección rural que tienen restringida la posibilidad de urbanizarse y de modificar su uso. Además, el Ministerio Público ordenó compulsar copias para investigar por separado posibles irregularidades en la expedición de la licencia de urbanismo y construcción para el proyecto Fiorento y sus derivadas. El exalcalde del municipio de Cundinamarca había sido destituido el pasado 31 de agosto de su cargo. La Procuraduría además impuso una inhabilidad por 18 años para ejercer cargos públicos. Supuestamente Arévalo le pidió dinero a tres personas de El Rosal para no cambiar el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio (EOT) y así permitirles construir unas viviendas.<sup>372</sup>*

Por su parte el espectador de 4 de septiembre de 2019 explicó que:

*La Procuraduría formuló auto de pliego de cargos contra Luis Jaime Forero Salgado, exalcalde de El Rosal (Cundinamarca) periodo 2012 - 2015, al igual que contra Carolina Pinilla Díaz, quien se desempeñó como secretaria de Planeación de ese municipio, por irregularidades en el cambio del uso de la tierra con el fin de hacer negocios.*

*La medida también fue impuesta contra nueve concejales que estarían involucrados en esta situación. Se trata de Wilson Fernando Sánchez, Gina Paola Martín, José Ángel Cáceres, Pedro Pablo Rodríguez, Reinaldo Forero, Ricardo Nomeli, William Ernesto*

---

<sup>372</sup> EL TIEMPO. Exalcalde de El Rosal se habría suicidado en La Picota. En: ElTiempo.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 14 de mayo de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

*Medina, Alfonso Gómez Lobatón y Luis Jovani Forero. Los cuatro últimos ediles mencionados están actualmente en campaña para adquirir desempeñarse como concejales otro periodo más.*

*Cabe mencionar que el 28 de diciembre de 2015, a dos días de terminar su período, el Concejo, presidido por Fernando Sánchez Hidalgo, y el alcalde Luis Jaime Forero Salgado aprobaron el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), que convirtieron 136 hectáreas agrícolas en suelo de expansión. Hoy la cabecera municipal ocupa 54 hectáreas y cuenta con 164 para urbanizar.*<sup>373</sup>

**Segundo Caso:** Consiste en hechos relacionados con el exalcalde Hugo Arévalo, como lo manifiesta la revista Semana, en su artículo del 5 de septiembre de 2018, sus presuntas actividades de corrupción le hicieron ganar fama.

*En la tarde del martes 4 de septiembre a Arévalo le dictaron medida de aseguramiento acusado del presunto delito de concusión. Según la Procuraduría, el alcalde destituido había cobrado sumas de dinero a diferentes dueños de predios para que cambiara el uso del suelo para realizar proyectos urbanísticos. Cuatro personas llevaron la denuncia a la Fiscalía y eso es lo que tiene a Arévalo fuera de su cargo y en prisión.*

*Las quejas tuvieron su efecto. El 7 de mayo la Procuraduría destituyó al alcalde y a seis concejales de su séquito. 18 años de suspensión para Arévalo y 14 para los concejales. La reacción de los acusados fue apelar a segunda instancia en la sala disciplinaria de la Procuraduría “y la ley exige que el funcionario para acogerse en segunda instancia queda automáticamente en su cargo, la Procuraduría le acaba la carrera política, pero regresa al cargo para acabar de tirarse en todo lo que uno pueda hacer”, dijo Alberto Cuéllar, otro denunciante.*<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> EL ESPECTADOR. Procuraduría formuló pliego de cargos contra Luis Jaime Forero, exalcalde de El Rosal. En: ElEspectador.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 4 de septiembre de 2019 [Consulta día 13 de mayo de 2020].

<sup>374</sup> SEMANA. Hugo Arévalo, el polémico alcalde que provocó la turba en El Rosal. En: Semana.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 9 de mayo de 2018 [Consulta día 13 de mayo de 2020].

*Tras la elección de Hugo Arévalo como nuevo alcalde llegaron algunos propietarios de esos predios a tramitar los permisos para sus proyectos. Sin embargo, estas personas denunciaron que Arévalo empezó a hacer exigencias para dejar construir. A unos les pidió una casa por cada hectárea a urbanizar; a otro, el 10 % del terreno en el que se levantara el proyecto de vivienda, y al último, una cuantiosa suma de dinero.*<sup>375</sup>

La W Radio dio cuenta de que 3 concejales de El Rosal Cundinamarca fueron condenados por presunta corrupción al haber exigido sumas millonarias para no entorpecer proyectos urbanísticos:

*Se trata de los concejales Milton Mauricio Chacón, condenado a 60 meses de prisión por los delitos de concusión y concierto para delinquir; Jairo Hernán Pardo y Henry Bohórquez condenados a 57 meses de prisión por el delito de concusión.*

*De acuerdo con la justicia, los cabildantes se aliaron con el exalcalde de ese municipio Hugo Orlando Arévalo, quien se suicidó el pasado 14 de mayo en la cárcel La Picota por exigir 300 millones de pesos a los hermanos Guillermo y Andrés Leño Leño, con el fin de modificar el esquema de Ordenamiento Territorial.*

*El abogado de las víctimas Daniel Largacha, pidió protección para sus defendidos. “Ha sido constante las amenazas que han recibido los hermanos Leño, por parte de sujetos desconocidos que han manifestado que la situación de estos concejales y del exalcalde Arévalo no se va a quedar así y hemos solicitado a la Fiscalía que se tomen las medidas pertinentes”. Por estos hechos, hay otro grupo de concejales investigados por la Fiscalía.*<sup>376</sup>

---

<sup>375</sup> EL ESPECTADOR. Procuraduría formuló pliego de cargos contra Luis Jaime Forero, exalcalde de El Rosal. Op cit.

<sup>376</sup> LA W RADIO. Condenados concejales del municipio de El Rosal por presunta corrupción. En: WRadio.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 14 de agosto de 2019 [Consulta día 13 de mayo de 2020].

### **Tipología:**

En lo relacionado con el municipio El Rosal, y las imputaciones ya hechas por la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio Público contra funcionarios del municipio, se confirma que fueron varias las personas que participaron en los ilícitos lo que de entrada permite colegir que existe concierto para delinquir. Adicionalmente, el hecho de emitir actos administrativos modificatorios del POT y posteriores licenciamientos urbanísticos, en áreas que antes gozaban de calidades diferentes a la de expansión urbana e incluso de protección, aumenta los casos probados en los cuales algunos funcionarios públicos se benefician en detrimento de la ciudadanía y del medio ambiente. Como se mencionó en el caso anterior, las autoridades competentes investigarían si existió incremento patrimonial de los funcionarios públicos para posiblemente imputar el delito de enriquecimiento ilícito. Por su parte los órganos de control probaron la existencia del delito de concusión, y de otra parte las noticias también dan cuenta de que al parecer en el delito de extorsión.<sup>377</sup>

En lo que respecta al exalcalde Hugo Arévalo fue suspendido y destituido por la Procuraduría General de la Nación.

#### **2.4.12. En el Municipio de Nocaima**

**Caso Único:** Los funcionarios habrían autorizado la construcción de proyectos urbanísticos en una zona de protección ambiental. La Fiscalía General de la Nación investiga presuntas irregularidades que se habrían presentado en las modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Nocaima. Para la Fiscalía es claro que:

*(...) Los elementos probatorios recaudados dan cuenta que, a través del Acuerdo 016 de 2016, el Concejo municipal autorizó el cambio del uso del suelo de una vasta zona de protección ambiental y la habilitó para la construcción de proyectos urbanísticos.*

---

<sup>377</sup> SEMANA. Hugo Arévalo, el polémico alcalde que provocó la turba en El Rosal. Op cit.

*Con la expedición del mencionado acto administrativo el cabildo se habría extralimitado en sus funciones, en el entendido que la Alcaldía de Nocaima solicitó modificaciones sobre 6.400 metros cuadrados; sin embargo, el área autorizada alcanzó los 53.900 metros cuadrados. Asimismo, la Fiscalía constató que en la zona afectada por el cambio del uso del suelo está instalada una planta de residuos sólidos que debía ser reubicada, pero a la fecha sigue en el lugar. Al hacer una verificación en terreno fueron encontrados residuos y maquinaria del municipio.* <sup>378</sup>

En el presente caso, y de la lectura de los hechos, en el que se denuncia un cambio del uso del suelo, se hace una grave afectación a una zona de protección ambiental, en la que no solo se autorizó la construcción de viviendas, sino que se instaló una planta de residuos sólidos, adicional a que el concejo municipal autorizó una zona de expansión muy por encima de la solicitada por la municipalidad, pero con solo esta información, no podría indicarse que se presenta en este caso un volteo de tierras, puede referirse más a la gestión irregular e impericia de los servidores públicos.

### **Tipología:**

En este caso se evidencia toda la problemática en relación con el ‘volteo de tierras’ para la urbanización en zonas que antes eran rurales o de protección y en este sentido, presuntamente los funcionarios públicos junto con los privados realizaron acciones tendientes a la consecución de actividades irregulares e ilegales que permitieron la expedición de actos administrativos urbanos que afectan áreas destinadas a la protección ambiental. De probarse se incurriría en un concierto para delinquir, y en un enriquecimiento ilícito del funcionario público por la conducta de cohecho por dar u ofrecer del privado que a su vez se beneficia por las conductas ilegales.

---

<sup>378</sup> FISCALÍA GENERAL. Imputados alcalde, secretario de planeación y cuatro concejales de Nocaima por presuntas irregularidades en modificaciones al POT. En [Fiscalia.gov.co](http://Fiscalia.gov.co) [Artículo en línea]. Bogotá: Día 6 de mayo de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

En síntesis en los doce Municipios enunciados, se revisaron veinte (20) casos de los cuales se descartaron ocho (8) como posible volteo de tierras, pero en doce (12) de ellos fue más evidente presumir que se encontraban dados los elementos del fenómeno en cita, sobre los cuales la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, han realizado las respectivas investigaciones, de las cuales no fue posible conocer los detalles probatorios y los desenlaces de las mismas. Lo importante es que se encuentran definidos los elementos constitutivos del volteo de tierras, y con ello, el órgano legislativo podría tipificar este nuevo fenómeno como delito, y delimitar las sanciones específicas para ello, sin que tenga que el órgano judicial, imputar delitos relacionados para no dejar impune la conducta dolosa, ilegal y corrupta.

## **CAPÍTULO IV: PROPUESTAS PARA CONTRIBUIR A DISMINUIR LAS IRREGULARIDADES DEL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA**

### **1. RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO FRENTE A LA RESPONSABILIDAD DEL SOLICITANTE DE LA LICENCIA URBANÍSTICA**

#### **1.1. Del servidor público**

El artículo 6 de la Constitución Política Colombiana, indica que los servidores públicos, son responsables por infringir la Constitución y la Ley, por la omisión y extralimitación de funciones, mientras que el artículo 122 superior, indica la obligatoriedad de prestar juramento de cumplir y defender la constitución y desempeñar sus deberes. Por otro lado, el artículo 22 de la Ley 734 de 2002<sup>379</sup> contiene las garantías de la función pública, entre las cuales se destaca salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia; respetando las prohibiciones, sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes. El artículo 34 la Ley 734 de 2002 contempla 40 deberes para el servidor público.

Ahora bien, la expedición de las licencias urbanísticas comporta responsabilidades del (i) curador urbano, en la medida que ejercen la función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, a través del otorgamiento de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y de construcción. El cual está sometido a las normas disciplinarias, fiscal, civil y penal, para responder por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, a terceros o a la administración pública en el ejercicio de su función. (ii) la administración local, deben vigilar y controlar que lo dispuesto en la intervención de los predios y las obras sobre ellos ejecutadas cumplan lo dispuesto en la licencia urbanística respectiva y con

---

<sup>379</sup> Aún vigente, pero que será reemplazada próximamente por la ley 1952 de 2019.

las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial; realizar el concurso de méritos para designar los curadores, y por último (iii) La Superintendencia de Notariado y Registro, quien en el 2017, asumió el control, inspección y vigilancia de las curadurías urbanas que funcionan en el país.

Es importante aclarar que los curadores urbanos no son servidores públicos, hacen parte de la descentralización por colaboración del Estado, puesto que son particulares que prestan una función pública y su regulación está definida por la ley; un particular con funciones públicas no adquiere la condición de empleado público, indicado así por el Consejo de Estado en demanda contra el Decreto 1469 de 2010:

*La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en forma reiterada ha señalado que el hecho de que la Constitución Política permita que se asigne a los particulares el ejercicio de funciones públicas y la connatural consecuencia de que esto implique un incremento de los compromisos que los particulares adquieren con el Estado y con la sociedad, no modifica el estatus de particulares ni los convierte por ese hecho en servidores públicos.<sup>380</sup>*

El Control Urbano en Colombia es deficiente, pues en ocasiones la persona que está a cargo no tiene la idoneidad y la experiencia, sumado a la corrupción de algunos servidores públicos, es evidente un enfoque disfuncional de los procesos policivos además de los tardíos desarrollos para sancionar las infracciones urbanísticas.

El servidor público que labora en las secretarías de planeación y en las curadurías urbanas desconocen en su mayoría las disposiciones del Derecho Urbano, sería pertinente que la academia propiciara espacios lúdicos para que esta área del derecho que comprende la planificación y organización del territorio sea impartida en la carrera de Derecho.

---

<sup>380</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda, Subsección B. Rad. 11001-03-25-000-2014-00942-00, M.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

## 1.2. Del solicitante de la licencia urbanística

Como ya se expuso, en algunos casos son los constructores quienes desafían y delegan a la interpretación de los códigos y leyes la aplicación de las mismas, de modo que puedan obtener beneficios económicos sin medir siquiera las consecuencias del incumplimiento técnico y legal acerca de los requerimientos para la realización de una construcción, como por ejemplo el edificio ‘Space’, que de acuerdo con el diario El Colombiano:

*Cuando un constructor diseña una estructura que no cumple dimensiones ni las especificaciones técnicas que ordenan los códigos, y lo que es peor, si los materiales no tienen las calidades, ni existe una supervisión durante el proceso constructivo, el resultado final será una trampa mortal, una tragedia anunciada para la sociedad. Y entonces ya será tarde para hablar de reforzamientos (que no de repotenciación) si la estructura no tuvo la potencia requerida o no es competente para atender las cargas de diseño que ordenan los códigos.<sup>381</sup>*

*Siguiendo la misma línea, el incremento en los procesos de urbanismo, leído como el estudio de la planificación de las ciudades y del territorio, ha desbordado el control urbano, debido a la cantidad de casos, del número en aumento de conductas corruptas que se registran en el sector, a las ‘puertas giratorias’ entre las autoridades municipales y los organismos de control que han ido: “(...) generando problemas de construcciones ilegales las cuales superan los límites de edificabilidad, usos de suelo permitidos y no garantizan que las construcciones cumplan con los requisitos mínimos de seguridad ni habitabilidad, dificultando así la planeación urbana y limitando el ejercicio democrático de las comunidades”.<sup>382</sup>*

Adicionalmente, en las últimas décadas se ha dado un boom inmobiliario en muchas ciudades del país, debido al aumento en el poder adquisitivo de las personas, el crecimiento de las ciudades por desplazamiento del campo que tiene factores como el conflicto armado, la

---

<sup>381</sup> EL COLOMBIANO. ¿Y por qué colapsan las obras y edificios?. En: ElColombiano.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 30 de mayo de 2017 [Consultado día 28 de octubre de 2019].

<sup>382</sup> OLIVER ROMERO. Op. cit., pág. 6.

falta de oportunidades, las carencias de servicios públicos y las deficientes condiciones de vida, lo cual ha ocasionado “(...) una mayor rentabilidad del suelo. Aunque exista una normatividad clara sobre los estándares de construcción en Colombia, existen niveles permisivos de Control Urbano y la posibilidad de negociar infracciones, posibilitando ir más allá de la norma.” <sup>383</sup>

Como lo expresa el doctor Manuel Restrepo ante la pregunta de por qué se mantienen conductas reprochables en el gremio de la construcción, afirma:

*(...) el problema son los controles éticos del ejercicio profesional para filtrar aquellos que no deberían de estar ahí lo mismo que sucede con los abogados, la mayoría de abogados ejercen su profesión con probidad, pero los que no lo hacen, generan un impacto negativo de tal magnitud que se generaliza el desprestigio de la profesión, y entonces con la actividad urbanística y de la construcción pasa lo mismo, yo no creo que sea una conducta generalizada del gremio, porque tampoco le conviene, es una actividad que de suyo es bastante rentable y con el déficit de unidades habitacionales que hay en Colombia, pues lo será por mucho tiempo, de manera que no ganan nada haciendo las cosas mal, pero como siempre la ambición rompe el saco no falta el que esté dispuesto a, por obtener una ganancia aún mayor al promover o propiciar que se atente contra los intereses de los adquirientes de las unidades de vivienda o de las o de las inversiones inmobiliarias incluso a costa de la vida de las personas, entonces ahí el problema es cómo detectar esos casos.* <sup>384</sup>

Las investigaciones judiciales en lo referente a la corrupción en el urbanismo deberían indagar y hacer una trazabilidad de la conducta punible o disciplinaria analizada, pudiendo determinar el origen de la misma, a fin de establecer a ciencia cierta si efectivamente existió

---

<sup>383</sup> Ibid. pág. 8.

<sup>384</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel. [Entrevista grabada] Duración 1 hora, 42 minutos, 27 segundos. Bogotá: Realizada por ORTIZ, Gloria Teresa. 4 de mayo de 2020.

algún acuerdo en común entre el funcionario público y el particular que fue lo que produjo la consecución del delito. Para De La Mata:

*En la definición del concepto de corrupción acostumbra a ponerse de relieve la necesidad de que concurran dos sujetos que, con finalidades diferentes, se encuentran para su consecución. Sin embargo, la atención penal que deba merecer el fenómeno de la corrupción obliga a delimitar el interés que, necesitado de tutela, se entienda vulnerado con el mismo, lo que sólo es posible analizando el perjuicio que se deriva de la actuación corrupta. Desde una perspectiva que tenga en cuenta la lesividad de la figura ha de resaltarse entonces el comportamiento de quién ostenta el poder decisorio más que el de quién trata de compensar económicamente la utilidad pretendida.<sup>385</sup>*

Sobre esta materia, por su parte, la doctora Pozuelo Pérez señala:

*Esta situación no debe llevar a caer en la tentación de afirmar que, entonces, el Derecho Penal tampoco supone un mecanismo útil para solucionar el problema de los frecuentes atentados contra la legalidad urbanística. Al contrario, debe significar una llamada de atención para que en el futuro puedan ponerse en marcha los medios de los que se carece en este ámbito. Y esta expectativa no debe juzgarse utópica: sirva el ejemplo de lo sucedido en el ámbito de las infracciones tributarias.<sup>386</sup>*

Ante esta situación, importante es también, fortalecer el ejercicio de los organismos de control y vigilancia, así como los juzgamientos, para que cuenten con las herramientas necesarias y suficientes al momento de abordar un caso de corrupción en el urbanismo, como quiera que contiene un lenguaje especializado y excesivamente técnico y se logre conectar con las conductas punibles, aplicando un mismo modo de operar, cuando se hallen actores del sector público y del privado, además se requiere que el ordenamiento genere la tipificación de un delito urbanístico y que el fenómeno del ‘Volteo de tierras’ también sea considerado un delito.

---

<sup>385</sup> DE LA MATA. Op. cit., pág. 283.

<sup>386</sup> POZUELO PÉREZ. Op cit. pág. 30

Pero lo que se destaca es la escasa información con la que se cuenta, al respecto la OCDE ha expresado que:

*El análisis de datos puede ayudar a Colombia en su esfuerzo por garantizar que la gestión de riesgo de la corrupción no se limite a un ejercicio aislado. La minería de datos y las técnicas de búsqueda de datos coincidentes permitirán a los organismos públicos colombianos identificar todos los riesgos potenciales y utilizar datos estructurados y no estructurados para comprender mejor el impacto potencial de un rango de riesgos. Al incorporar el análisis de datos en la función de control de riesgo, la administración colombiana podría monitorear el desempeño mediante análisis de susceptibilidad al riesgo, escenificar eventos de riesgos clave y adquirir una mayor susceptibilidad al riesgo en el desarrollo de intervenciones y estrategias de mitigación.*<sup>387</sup>

Por su parte Miguel Sánchez en su libro ‘La corrupción política’, propone: “(...) Aumentar la transparencia del sistema administrativo, en garantía de su objetividad, y reduciendo los márgenes de discrecionalidad de Administración de la medida compatible de su eficacia, mediante la fijación, por vía legal, reglamentaria o de planificación, de criterios objetivos de actuación (pero no trasladando esa misma discrecionalidad e los jueces).”<sup>388</sup>

Finalmente, en esta materia podemos concluir con lo dicho por el doctor Castro Cuenca en su libro: ‘La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla’:

*Lo más complejo es que durante años el discurso de la lucha contra la corrupción fue utilizado para ampliar esta paradoja, como nadie quiere reconocer que la sociedad es corrupta, el Estado es el corrupto, y si el Estado es el corrupto, hay que privatizarlo, paradigma errado por los siguientes motivos: (i) el motor de la corrupción es el propio particular pues es él quien paga los sobornos, (ii) el funcionario fue hasta hace poco un*

---

<sup>387</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Op. cit., pág. 127.

<sup>388</sup> SÁNCHEZ, Miguel. Op. cit. pág.207

*particular y no se convirtió por arte de magia en un corrupto, (iii) también existe corrupción en el área privada, que incluso en ocasiones llega a ser más grave y descarada que en el sector público.*<sup>389</sup>

Ante el panorama anteriormente expuesto, claro es que se deben sumar estrategias tendientes a corregir las problemáticas que se presentan teniendo en cuenta la importancia que el uso del suelo y el ordenamiento territorial reviste para la ciudad, que como lo manifiesta Lucas Correa:

*La ciudad es el motor del crecimiento nacional y provee las mayores oportunidades para el avance social y el crecimiento económico, como consecuencia de que la aglomeración humana y la proximidad territorial que las ciudades permiten tener economías de escala y sinergias que generan un mejor nicho para localizar mejores puestos de trabajo, servicios educativos y sanitarios de mejor calidad, oferta de la cultura y conocimiento entre otros beneficios. (...) El panorama descrito marca los retos de las ciudades, entendidas desde sus habitantes y gobernantes, y permitirá en palabras posteriores dibujar los contornos del derecho a la ciudad.*<sup>390</sup>

## **2. DESAFÍOS EN EL CONTROL Y VIGILANCIA PARA MITIGAR LA CORRUPCIÓN**

Es fundamental ejercer el control y vigilancia tanto de las actuaciones de la administración como de los particulares, sin distinguir más que la tipificación de las conductas. Uno de los objetivos del Estado es el de generar una gestión proactiva, que controle entre otros delitos el fraude y la corrupción apoyando a las organizaciones públicas en el cumplimiento de su mi-

---

<sup>389</sup> CASTRO CUENCA, Carlos. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. pág. 23

<sup>390</sup> CORREA, Lucas. Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia. Op. cit. pág.64

sión y objetivos estratégicos, en concreto generando estrategias en la administración tendientes a un control eficiente, garantizando que el dinero de los contribuyentes y de las entidades gubernamentales sea utilizado para los fines indicados.

Los órganos de control y vigilancia y de ejecución judicial, son fundamentales para hacer cumplir los preceptos normativos en materia urbanística, pero existe una estructura más simple, por donde debe iniciarse la supervisión de calidad y oportunidad para el logro de los fines urbanísticos, como son las oficinas de control interno que previenen y detectan cualquier fraude, son la primera línea que enfrenta la corrupción a través de mecanismos como la auditoría interna. La OCDE, teniendo como punto de partida una estrategia de control sólida por parte de los entes de gobierno, afirma que estas deben:

*Mejorar la definición de las funciones y responsabilidades concretas de las Oficinas de Control Interno para prevenir, detectar y hacer frente a los esquemas de fraude y corrupción. Los principales modelos de gestión de riesgos de fraude y corrupción, en los países miembros y los socios de la OCDE, ponen en relieve el hecho de que la responsabilidad principal de prevención y detección de la corrupción recae en los directivos y en el personal de los organismos públicos (funciones de primera y segunda línea de defensa), así como en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, tales como las fuerzas del orden y las instituciones anticorrupción. Las unidades de auditoría interna no deben dar prioridad a la lucha contra el fraude y la corrupción, sino fomentar un entorno que no sea propicio para este tipo de esquemas. Además, los auditores internos no deben estar directamente involucrados en las investigaciones de fraude y de corrupción.<sup>391</sup>*

Ahora bien, no solo se requiere mejorar y fortalecer los organismos de control, vigilancia y juzgamiento del Estado, sino ampliar la participación ciudadana con procesos simplificados y transparentes, como una estrategia de lucha contra la corrupción por parte de los gobiernos,

---

<sup>391</sup> Ibid., pág. 117.

enseñando las consecuencias de ejercer prácticas corruptas desde la infancia, se debe saber de la problemática desde que se es lo suficientemente joven para poder ejercer presión sobre quienes ven en estas conductas una forma fácil de enriquecimiento. Para la autora Luisa Cano es posible hablar de cuatro niveles de participación dentro de los cuales se implementan distintos mecanismos participativos:

- *Información. Esta escala de participación consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Este es el nivel más básico de participación y se ha convertido en un tema central de debate, puesto que la fluida circulación de información, se erige como requisito indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas.*
- *Consulta. Este nivel de participación pretende obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno a la cual el gobierno interviene o intervendrá.*
- *Cooperación. El nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas.*
- *Decisión. En el nivel de decisión, los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental.<sup>392</sup>*

En Colombia en el año 2012 la Procuraduría General de la Nación creó el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, que luego fue adscrito a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción en Colombia es una buena práctica a nivel internacional. Para la OCDE “(...) *el Observatorio es un instrumento para promover la integridad en el gobierno en su conjunto, a través de instituciones y niveles de gobierno, así como en la sociedad en su conjunto, llegando a los ciudadanos, al*

---

<sup>392</sup> CANO BLANDÓN. Op. cit. pág. 154.

*sector privado y a la sociedad civil*".<sup>393</sup> No obstante de la existencia de mecanismos establecidos dedicados a la observancia y contención de prácticas corruptas es evidente que no se hace lo suficiente, como quiera que el incumplimiento expedito de las normas continúa.

La misma institución, dado el mandato constitucional contenido en el artículo 277 a través de la Resolución 745 de 2018<sup>394</sup>, crea el Grupo POT, delimita su competencia. y delega su coordinación a la Procuraduría delegada para la Moralidad Pública, y establece a sus integrantes: *"El Grupo POT estará integrado por el titular de dicho despacho, quien será el coordinador, un (1) abogado asesor, un (1) arquitecto asesor y el personal profesional y administrativo adicional que el titular de la mencionada Procuraduría Delegada estime, para tramitar de manera prioritaria tales procesos"*.

La misma directiva agrega:

*Corresponde al Grupo POT la competencia disciplinaria en las quejas relacionadas con la revisión, ajuste y/o modificación ordinaria o extraordinaria del ordenamiento territorial de los municipios del territorio nacional, por medio de cualquiera de los instrumentos legales existentes para el efecto, es decir: POT, PBOT y EOT, y los hechos que resulten conexos, así como la aprobación irregular de planes parciales, planes de implantación, expansiones territoriales, cambio del uso del suelo y aprobación de licencias de urbanismo y construcción, siempre y cuando se investiguen en el mismo proceso que involucre modificación, revisión y ajuste del POT, PBOT o EOT (...) El Grupo POT tendrá competencia sobre los procesos disciplinarios adelantados por irregularidades en el manejo de los POT cuando se encuentren involucrados funcionarios de diverso orden y de distintas entidades estatales, incluso cuando se trate de funcionarios de las CAR.*<sup>395</sup>

---

<sup>393</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Op. cit., pág. 48

<sup>394</sup> Procuraduría General. Resolución 745 de 2018 *"Por medio de la cual se crea el Grupo POT y se delimita su competencia"*.

<sup>395</sup> Ibid.

De otra parte, el actual procurador general: *“Carrillo Flórez anunció la designación de agentes especiales de la Procuraduría para asumir el conocimiento de las acciones disciplinarias sobre personeros e inspectores municipales que tienen la competencia de vigilar temas de tierras, y anunció que habrá acciones disciplinarias cuando se comprueben comportamientos tendientes a paralizar, comprometer o desviar el desarrollo de esos procesos.”*<sup>396</sup>

En el mismo sentido, importante es también la Directiva 007 de 2020 del Ministerio Público<sup>397</sup> que hace consideraciones sobre los Planes de Ordenamiento Territorial en el cumplimiento de las obligaciones de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Para Jesús González esta tarea es imposible sin una radical renovación de la sociedad:

*Si se quiere, de verdad, regenerar la vida pública, si se quiere afrontar con seriedad la tarea de hacer una Administración pública que, no solo no suscite la desconfianza y recelo de los administrados, sino que pueda servir de ejemplo a las actividades, es necesario no limitarnos a sancionar el nauseabundo mundo de la corrupción, y recordar otros elementalísimos deberes. Soy consciente de la imposibilidad de la tarea, sin una radical renovación de la sociedad.*<sup>398</sup>

Así mismo, en lo que respecta al Derecho administrativo entrando en el análisis de cómo hacer para mirar desde la descentralización territorial un mecanismo que permita la protección de la planificación del territorio, respecto a esto el doctor Restrepo Medina manifiesta la importancia de organizar a los municipios pequeños y con escasos presupuestos a través del mecanismo de asociatividad, el cual ya está previsto en el ordenamiento jurídico —Ley 1454 de 2011

---

<sup>396</sup> PROCURADURÍA GENERAL. Hay carteles y mafias de tierreros que manejan el POT y el volteo de tierras: Procurado. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Día 26 de junio de 2019. [Consultado 22 de junio de 2020]

<sup>397</sup> Procuraduría General. Directiva 007 de 2020. *“Directrices para la incorporación en los Planes de Desarrollo Territorial y para el cumplimiento de las obligaciones de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”*.

<sup>398</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas. Op.cit. pág.61

orgánica de ordenamiento territorial artículo 17— “La cohesión territorial y la asociación de entidades territoriales” como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, a fin de que se fortalezcan las actividades y se viabilicen las acciones para ejercer correctivos en la dinámica de la construcción por grupos de municipios que sumen recursos y procedimientos efectivos. Al respecto el abogado y académico señala:

*La descentralización puede admitir grados, municipios más descentralizados que otros, Bogotá evidentemente lo debe poder todo pero Vianí Cundinamarca no, (...) si los municipios individualmente no lo pueden hacer porque no utiliza los esquemas asociativos y crea una asociación de municipios y una asociación entre entidades territoriales para llevar a cabo esa función, entonces así entre cuatro o cinco municipios o conglomerados de municipios circunvecinos ya contratan un arquitecto o un ingeniero porque cada uno no puede pagar ese equipo profesional, pero entre los 4 a lo mejor sí y por el tamaño del municipio no tienen tal carga que no pueden atenderlo entre todos entonces la asociatividad territorial lo facilitaría y ya se puede hacer porque lo de la categorización requiere que la ley le dé ese efecto a la categoría, en cambio la asociatividad ya está prevista y yo creo que este tipo de función es simplemente cumplir una función administrativa, la función urbanística podría llegar a operar en esquemas asociativos que hagan fortalecer la capacidad institucional y esos dos esquemas utilizar las categorías o emplear la asociatividad entre entidades territoriales operan en ese marco de República unitaria con descentralización territorial.<sup>399</sup>*

Y respecto de la planeación urbana María Cristina Rojas agrega:

*Entonces si como afirma Sánchez de Madariaga: “la planeación urbana plantea variaciones en los sistemas, físico, económico, social y ambiental mediante instrumentos para producir cambios que de otro modo no ocurrirían, es necesario establecer el ‘qué’*

---

<sup>399</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel. Op. cit

y la forma de gestionarlo definiendo el dónde, el cuándo, por quién y a costa de quién”.<sup>400</sup>

*De esta manera, una propuesta para una gestión urbana más efectiva debería basarse principalmente en la construcción de objetivos y propósitos de una sociedad, una cohesión social, y una idea de lo colectivo que integrara los temas económicos, sociales y ambientales en sus políticas públicas.*

*(...) Así resulta que la intervención del Estado en el mercado el suelo es una condición para cumplir con el principio de ‘justicia social’, con el enfoque desarrollo integral y equitativo, comprometido a disminuir los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana, disminuir las causas que fomentan la exclusión, segregación socioespacial y desigualdad de la población.*<sup>401</sup>

Entrando en el plano del servidor público y sus responsabilidades atadas al concepto de ‘Gobernanza’ Restrepo Medina enfatiza:

*Los servidores públicos son el elemento principal de construcción de la nueva administración, para cuya efectiva implementación la política de recursos humanos debe enfatizar la profesionalidad (alto nivel de formación y calificación profesional que da cuenta de su actuación), la aplicación de mecanismos de motivación, la adaptabilidad y la flexibilidad, y la revalorización de la dedicación al sector público.*<sup>402</sup>

*(...) Mientras la gerencia pública se origina en una admiración por la eficiencia empresarial, el modelo definido como gobernanza se preocupa por la creación de valor público, pues si bien la eficiencia es extremadamente relevante, no puede ser el único principio guía de la acción del Estado, y ella siempre debe equilibrarse con consideraciones de interés.*

---

<sup>400</sup> SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. Introducción al urbanismo: conceptos y métodos de la planificación urbana. Madrid: Alianza editorial, 1999. Citada por ROJAS, María Cristina.

<sup>401</sup> ROJAS, María Cristina. Algunos temas de la planeación urbana: una construcción a partir del debate. En: La Ciudad y el Derecho. Bogotá: Uniandes Temis, 2012. pág. 246.

<sup>402</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel. Burocracia, gerencia pública y gobernanza. En Diálogo de saberes, n° 30 pág. 165-185 [Revista en línea] Bogotá: enero-junio 2009.

Y agrega:

*En ese sentido, la gobernanza es entendida como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para gerenciar los asuntos de un país, mediante la promoción de relaciones interactivas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, y la institucionalización de conceptos como transparencia, rendición de cuentas, debido proceso, probidad y eficiencia.*<sup>403</sup>

Importante mencionar aquí que en materia de transparencia el Estado cuenta con la Ley 1712 de 2014<sup>404</sup>: “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Otra de las situaciones a revisar respecto del servidor público es la estabilidad laboral y los salarios diseñados para ellos, sobre esta materia Castro Cuenca afirma:

*Los bajos salarios y la inestabilidad de los servidores públicos en sus cargos también resultan claros catalizadores de la corrupción, por cuanto como señala Rose-Ackerman, “Si los sueldos del sector público son muy bajos, la corrupción se convierte en una estrategia de supervivencia”. Bayley incluso señala que la corrupción se constituye en una solución a las condiciones de los funcionarios públicos, posición que resulta muy radical, pues los principales protagonistas de la corrupción son grandes y acaudalados políticos.*<sup>405</sup>

Y agrega que:

*Sin embargo, no puede desconocerse que el pago de salarios relativamente bajos a los funcionarios es uno de los muchos factores que pueden favorecer la corrupción pues*

---

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> Ley 1712 de 2014. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”

<sup>405</sup> BAYLEY, David. The effects of corruption in a Developing Nation. The western political quarterly. Salt Lake City: University of Utah, 1990. pág.946. Citado por CASTRO CUENCA, Carlos. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Op. cit. pág. 26

*disminuye el coste de una eventual expulsión del puesto y aumenta la tolerancia a de comportamientos corruptos de escasa entidad. En este sentido, la inestabilidad laboral facilita la extensión del sistema clientelar, a que el funcionario sabe que la posibilidad de adquirir y mantenerse en un trabajo no depende de sus capacidades o su rendimiento profesional sino de su lealtad frente a su “padrino político”<sup>406</sup>*

### **3. DE LOS USOS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS TIC PARA DISMINUIR LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y COMBATIR LA IMPUNIDAD**

Como se planteó, es necesario fortalecer los entes judiciales encargados del control, la vigilancia y el juzgamiento de las conductas irregulares que atentan contra el ordenamiento jurídico y la moralidad pública, así como la gestión de la Administración, respecto de las irregularidades persistentes en el sector urbanístico. Sin embargo, la tarea debe encaminarse a fortalecer también la institucionalidad y sus funcionarios, que bien vale la pena agregar, un número significativo de estos, no tienen dominio de la materia precisamente por su alta especialidad y tecnicismo, sino que ante todo, se requiere del uso y apropiación de las nuevas tecnologías como los datos masivos, la inteligencia artificial, las aplicaciones y los algoritmos, las cuales tienen todo el potencial de prevenir la corrupción y mejorar la eficiencia pública, en resumen, se debe iniciar una verdadera ‘Transformación Digital’

Al respecto el doctor Restrepo Medina menciona la importancia de estos sistemas: *“Los sistemas de información y comunicación permiten contar con instrumentos de gestión de la información para aumentar la eficacia de la acción pública por la acumulación de datos, y mejorar la eficiencia por la reducción de costos en la formación de la toma de decisiones; el uso de las TIC debe ir de la mano con la modernización de la cultura de los servidores públicos y del marco legal que regula su actividad.”<sup>407</sup>*

---

<sup>406</sup> Ibid.

<sup>407</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel. Burocracia, gerencia pública y gobernanza. Op. cit.

Para el autor Carlos Santiso, por ejemplo: *“La automatización de procesos, la digitalización de servicios, la optimización de sistemas de gestión pública y de rendición de cuentas pueden contribuir a minimizar las oportunidades de malversar fondos en la provisión de beneficios sociales, licitaciones públicas o inversiones en infraestructura”*.<sup>408</sup>

Adicionalmente, es toda una revolución digital la que ha llevado a varios países de la región y del mundo entero a impulsar y apropiarse de las nuevas tecnologías, digitalizando todas las actuaciones del gobierno, con el ánimo de hacer abiertos los datos y mejorar la eficiencia del control ciudadano. Para Santiso es claro que en países como:

*Uruguay y México, por ejemplo, son ahora miembros del grupo selecto de los nueve países digitales más avanzados, el D9<sup>409</sup>, que integraron en 2018. Paralelamente, Panamá ha logrado progresos importantes en su transformación digital, según el índice de gobierno electrónico de Naciones Unidas. Además, 6 países de la región, encabezados por México y Brasil, están entre los 20 gobiernos con mayores datos abiertos. No alcanzamos, sin embargo –ni de lejos–, el grado de madurez digital comparable a líderes como Dinamarca o aquellos con los progresos más fulgurantes como Estonia.*<sup>410</sup>

Colombia, ha tratado de seguir la ola de la digitalización y de la modernización de las bases de datos, y en el año 2019 lanzó:

*(...) la nueva Política Nacional de Ciudades: Ciudades 4.0, fue presentada por el ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, Jonathan Malagón, durante el foro Ruta del*

---

<sup>408</sup> SANTISO, Carlos. ¿Podrán las nuevas tecnologías acabar con la corrupción?. En: Banco de Desarrollo de América Latina [Artículo en línea]. 11 de marzo de 2019 [Consultado día 28 de octubre de 2019].

<sup>409</sup> El D9 (Digital 9) es un grupo integrado por los países líderes en Gobierno Digital a nivel mundial: Corea del Sur, Estonia, Israel, Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá, México, Portugal y Uruguay.

<sup>410</sup> SANTISO. Op. cit.

*Desarrollo Sostenible, organizado por Findeter. Allí, el ministro invitó a los gobernadores y alcaldes electos a implementar esta forma de pensar las ciudades a futuro para construir territorios autónomos, sostenibles, ordenados y modernos.*<sup>411</sup>

En el documento elaborado del ‘Sistema de ciudades’ en el capítulo de ‘Territorios, mercados de suelo y vivienda explica: “*El dinamismo demográfico y económico de los hogares no ha tenido correspondencia con la oferta de suelo y vivienda formal, donde concurren actores públicos y privados. Como resultado, aproximadamente la mitad de nuestras ciudades tiene su origen en la informalidad.*”<sup>412</sup>

El documento ‘Misión sistema de ciudades’ además afirma que:

*Existe una desarticulación entre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo, que son mecanismos sectoriales. Mientras que los primeros están diseñados para administrar inversiones y regular territorios a mediano y largo plazo, los últimos se centran en el corto plazo y responden a períodos electorales y a la agenda de cada mandatario. No existe un mecanismo legal que obligue a estos instrumentos a coordinarse. El resultado de la descoordinación entre ambos instrumentos desacelera los procesos de desarrollo económico y, en especial, cambia constantemente las direcciones del desarrollo urbano.*<sup>413</sup>

El gobierno nacional con la expedición del Decreto 1232 de 2020, espera subsanar la problemática anteriormente planteada.

Aun así, más allá de optimizar procesos y prevenir la corrupción, la transformación digital del Estado tiene toda la capacidad de cerrar aquellas diferencias que históricamente han tenido

---

<sup>411</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA. Ministro Jonathan Malagón lanzó Ciudades 4.0, la nueva Política Nacional de Ciudades. En: [minvivienda.gov.co](http://minvivienda.gov.co) [Artículo en línea] Bogotá: Día 14 de noviembre de 2019 [Consultado día 17 de octubre de 2019]

<sup>412</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Misión Sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Op cit. pág. 13

<sup>413</sup> Ibid. pág.18

los gobernantes frente a la ciudadanía en general, mejorando los niveles de gestión pública y garantizando la transparencia, puntos claves para disminuir los índices de percepción de la corrupción. Debe, por lo tanto, el Estado adaptar sus instituciones y capacitar a los servidores públicos a las demandas de la sociedad civil y a las aspiraciones crecientes de la ciudadanía. Para el autor Santiso es necesario que el Estado incida en tres aspectos claves: “(...) *la expansión del gobierno digital y la innovación pública; la mejora regulatoria y la simplificación de los tramites; y la promoción de la integridad pública y la lucha contra la corrupción.*”<sup>414</sup>

Adicionalmente es claro que esta apropiación de las nuevas tecnologías, la innovación digital y la transparencia en los procesos del Estado ha permitido el mejoramiento de los servicios públicos y privados entre otros. Por ejemplo, en:

*Estonia, es famosa por construir una infraestructura de tecnología de la información que ha permitido un gran uso de servicios electrónicos, desde cómo presentar los impuestos en línea hasta llenar las recetas médicas. En La Paz, Bolivia, un sistema de opinión ciudadana conocido como ‘On Track’ permite a los residentes de uno de los barrios marginales de la ciudad formular comentarios, hacer sugerencias o informar problemas relacionados con los servicios públicos a través del envío de mensajes de texto. En Punjab, Pakistán, los departamentos gubernamentales están utilizando teléfonos inteligentes para recopilar datos en tiempo real sobre las actividades del personal público en terreno —incluyendo fotos y geoetiquetas— para ayudar a reducir el ausentismo y el desempeño deficiente.*<sup>415</sup>

Por lo tanto, es la modernización digital la que está favoreciendo la rendición de cuentas, y en esta medida reduciendo la discrecionalidad y promoviendo la innovación pública. Este nuevo fenómeno positivo tendiente a la digitalización de los datos gubernamentales, registros y expedientes administrativos, no son otra cosa que el denominado ‘*open data*’ y el ‘*big data*’

---

<sup>414</sup> SANTISO. Op.cit.

<sup>415</sup> JIM YONG, Kim. La tecnología ayuda a combatir la corrupción. En: [blogs.worldbank.org](https://blogs.worldbank.org) [Artículo en línea]. Día 12 de agosto de 2014. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

que “(...) permiten detectar, revelar, prevenir y hasta predecir prácticas corruptas que en el pasado habrían permanecido ocultas tras la sombra del papeleo”.<sup>416</sup>

Importante destacar aquí que para el tema que nos ocupa el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, entidad que entre otras funciones es la encargada de realizar los inventarios de las características de los suelos en el país, a través del Decreto 148 de febrero de 2020<sup>417</sup> estableció el ‘Catastro Multipropósito’, que abre diferentes posibilidades de operación para las entidades territoriales, particularmente el artículo 2.2.2.2.10 da cuenta de la actualización permanente del sistema, el 2.2.2.2.13 establece los servicios digitales los cuales darían acceso a trámites simplificados y el 2.2.2.2.27 que define la gratuidad de la información para la gestión catastral. La norma establece que la función de inspección vigilancia y control de la Gestión Catastral estará a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, no obstante, es claro que la medida administrativa es reciente y falta conocer la materialización de la misma y que se logre el cubrimiento de la totalidad del territorio.

Ahora bien, en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción en los procesos de urbanismo, urbanización e infraestructura, uno de los asuntos que sobresalen es el rol crecientemente importante que están teniendo las nuevas tecnologías. Las TIC han demostrado tener un potencial disruptivo para fortalecer la gestión de los recursos públicos porque permiten ir más allá de la mera transparencia, y dotan a los ciudadanos de herramientas para el control social y la comunicación directa con su gobierno.

Es claro que se requieren varios aspectos a mejorar en el ámbito estatal con el ánimo de actualizar los modelos de control urbano, que, al día de hoy, requieren de la apropiación de las nuevas tecnologías. Por lo tanto, de conformidad con lo establecido por los autores del Banco Interamericano de Desarrollo, se necesita:

---

<sup>416</sup> SANTISO. Op cit.

<sup>417</sup> Decreto 148 de febrero de 2020. “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, ‘Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística’.”

*Mejora en la gestión de la información. El diseño y la implementación de proyectos de inversión pública requiere la recolección, análisis e intercambio de diferentes tipos de información entre diversos niveles de gobierno.*

*Identificación de irregularidades y sobrecostos. Los avances en analítica de datos, incluyendo la minería de datos, están expandiendo rápidamente las herramientas disponibles para someter un número masivo de transacciones a un escrutinio sistemático, y poder identificar riesgos de corrupción en tiempo real.*

*Involucramiento del ciudadano. Las plataformas de georreferenciación de datos muestran la ubicación geográfica de los proyectos en un formato sencillo e intuitivo, lo que permite a los ciudadanos identificar dónde y cómo se gastan los recursos y, a la vez, ofrecer retroalimentación ciudadana a las instituciones.<sup>418</sup>*

Ante esta última necesidad, la del ‘involucramiento del ciudadano’, importante es la socialización con las comunidades por parte de las autoridades competentes, la participación de la comunidad para conocer cómo funciona el ordenamiento territorial y la trascendencia de convertirse en un actor activo en la construcción de los procesos y la toma de decisiones respecto del desarrollo y continua construcción de las ciudades.

Pero también, se deben simplificar los trámites, los procesos y las metodologías, incluso podría disminuirse el número de actores intervinientes, sin perjuicio de la democracia y la participación. Sumado a lo anterior, se debe facilitar el acceso a la información y promover la construcción de plataformas sencillas para conocer de los temas relacionados con la materia y para denunciar directamente las conductas corruptas, de alguna manera podría afirmarse que entre menos procesos habrá menos corrupción, aunado a esto, el país requiere de una conectividad efectiva y se debe propiciar la creación de todas las plataformas tecnológicas públicas de datos abiertos. Y aplicar más tecnología a los procesos que sobrevivan para obtener más

---

<sup>418</sup> CRUZ VIEYRA, Juan; BARÓN, Alejandro y KAHN, Theodore. 3 avances tecnológicos para luchar contra la corrupción en infraestructura. En: Gobernarte, BID [Artículo en línea]. Día 12 de agosto de 2014 [Consultado día 28 de octubre de 2019].

transparencia, ya que con ella se materializa el ‘principio de publicidad’, los ciudadanos podrán acceder a una plataforma regional, departamental o municipal y conocer directamente cuantas licencias se otorgan cada mes y las características de lo aprobado en ellas.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación da cuenta de que actualizó el IGA 2016 —Índice de Gobierno Abierto— herramienta que ha procurado impulsar y mejorar el nivel de reporte de información relacionada con la gestión pública territorial y el cumplimiento de normas. El IGA es un ‘indicador compuesto’ que evalúa el nivel de reporte de información que las entidades territoriales deben presentar a través de los sistemas de información del Estado y el nivel de avance de los requerimientos necesarios que permiten promover la transparencia y el gobierno abierto.<sup>419</sup> Fueron capacitados más de 5 mil funcionarios públicos en materia de Ley de Transparencia y sobre derecho al acceso de la información pública.<sup>420</sup>

Para cerrar esta parte de la disertación miremos lo que señala Cetina, en el marco del Primer Foro de Tecnologías para la Lucha Anticorrupción, el secretario de Transparencia (E) y director del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, Camilo Cetina, resaltó los avances en el 'matrimonio' entre la tecnología y la lucha contra la corrupción, afirmando que: “(...) *en el Observatorio hemos materializado este vínculo usando datos que nos permiten asegurar con certeza, por ejemplo, que los delitos contra la Administración pública más cometidos son el cohecho, la concusión y el prevaricato. Así, podemos garantizar nuestra capacidad para formular una política pública anticorrupción sustentada en datos que reflejan realidades.*”<sup>421</sup>

#### **4. PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERÉS EN EL SECTOR URBANÍSTICO**

Una de las materias que requiere solución con mayor celeridad en la problemática analizada en esta investigación, tiene que ver con los conflictos de interés contenidos en el artículo 40

---

<sup>419</sup> Los resultados disponibles para consulta en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto>

<sup>420</sup> PROCURADURÍA GENERAL. 365 días de procuraduría ciudadana.

<sup>421</sup> CONTRERAS, Fernanda. Tecnología al servicio de las luchas contra la corrupción. En: Anticorrupción.gov.co [Artículo en línea]. Bogotá: día 16 de mayo de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019]

del Código Único Disciplinario —Ley 734 de 2002— y en el artículo 11 del Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo —Ley 1437 de 2011—, además en el artículo 122 de la Constitución Política, y en la reglamentación interna o estatutos de las entidades públicas, los cuales señalan que el conflicto surge “*cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público*”<sup>422</sup>. Y agrega que: “*Un conflicto de interés surge cuando un servidor público o particular que desempeña una función pública es influenciado en la realización de su trabajo por consideraciones personales.*”<sup>423</sup>

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública se destacan tres tipos de conflictos de interés:

*Real: cuando el servidor ya se encuentra en una situación en la que debe tomar una decisión, pero, en el marco de esta, existe un interés particular que podría influir en sus obligaciones como servidor público. Por ello, se puede decir que este tipo de conflicto son riesgos actuales.*

*Potencial: cuando el servidor tiene un interés particular que podría influir en sus obligaciones como servidor público, pero aún no se encuentra en aquella situación en la que debe tomar una decisión. No obstante, esta situación podría producirse en el futuro.*

*Aparente: cuando el servidor público no tiene un interés privado, pero alguien podría llegar a concluir, aunque sea de manera tentativa, que sí lo tiene. Una forma práctica de identificar si existe un conflicto de intereses aparente es porque el servidor puede ofrecer toda la información necesaria para demostrar que dicho conflicto no es ni real ni potencial.*<sup>424</sup>

---

<sup>422</sup> LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. Guía para identificar conflictos de interés en el sector público. En: AmbitoJuridico.com [Artículo en línea]. Día 9 de diciembre de 2019 [Consultado día 22 de junio de 2020].

<sup>423</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía de administración pública, conflictos de interés de servidores públicos. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018. pág.9

<sup>424</sup> LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. Guía para identificar conflictos de interés en el sector público. Op. cit.

Las siguientes características pueden servir como guía para identificar una situación de conflicto de interés:

- 1) *Implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del servidor, es decir, este tiene intereses personales que podrían influenciar negativamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades.*
- 2) *Son inevitables y no se pueden prohibir, ya que todo servidor público tiene familiares y amigos que eventualmente podrían tener relación con las decisiones o acciones de su trabajo.*
- 3) *Pueden ser detectados, informados y desarticulados voluntariamente, antes que, con ocasión de su existencia, se provoquen irregularidades o corrupción.*
- 4) *Mediante la identificación y declaración se busca preservar la independencia de criterio y el principio de equidad de quien ejerce una función pública, para evitar que el interés particular afecte la realización del fin al que debe estar destinada la actividad del Estado.*
- 5) *Se puede constituir en un riesgo de corrupción y, en caso de que se materialice, generar ocurrencia de actuaciones fraudulentas o corruptas.*
- 6) *Afecta la imagen de transparencia y el normal funcionamiento de la administración pública.*<sup>425</sup>

Evidente es que, de acuerdo con lo recogido en este trabajo, algunos servidores públicos tienen conflictos de intereses con políticos, las empresas constructoras, los concejales, particulares y otros terceros intervinientes por lo que se requiere de investigaciones expeditas que regulen de manera estricta el conflicto de interés el cual se encuentra ampliamente normado. Adicional a lo anterior, el artículo 50 de la ley 734 de 2002, “*Faltas graves y leves*” incluye el conflicto de interés como ‘falta grave’:

---

<sup>425</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía de administración pública, conflictos de interés de servidores públicos. Op cit. pág.11

*El Procurador denunció que uno de los agravantes que se presenta en todo el país es que las empresas de desarrollo territorial, en la mayoría de los casos, son asociaciones ilegales que se convierten en fuentes de financiación de los partidos políticos. (...) Por eso es tan importante acabar con la manipulación y la interpretación amañada de los planes de ordenamiento territorial, la usurpación de tierras y, sobre todo, con el cambio inescrupuloso del uso del suelo, herramientas a través de las cuales se financian buena parte de estas mafias que están al servicio del volteo de tierras en el país.<sup>426</sup>*

Se podría decir que en ocasiones dado el relacionamiento entre todos los actores participantes en los procesos de urbanismo y urbanización se omiten las prohibiciones aplicadas, llegando por este camino a cometerse actos corruptos que van en contravía de todo el ordenamiento para la planeación, planificación, y respeto por el uso del suelo.

*Los criterios del Código Único Disciplinario para determinar la gravedad o levedad de las faltas son: grado de culpabilidad, naturaleza esencial del servicio, grado de perturbación del servicio, jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución, trascendencia social de la causa o el perjuicio causado, modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, motivos determinantes del comportamiento y si la falta se realiza con intervención de varias personas.<sup>427</sup>*

El ‘volteo de tierras’ como fenómeno reiterado genera la necesidad de pensar en propuestas para la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de aquellas conductas irregulares e ilegales, que producen consecuencias catastróficas en lo referente a la planeación territorial, al sostenimiento, mantenimiento y recuperación de los ecosistemas protegidos, así como la afectación de los recursos públicos, cuando en asuntos como la liquidación de la plusvalía se realizan artimañas que lleven así a pagar menos impuestos, entre otras anomalías.

---

<sup>426</sup> PROCURADURÍA GENERAL. Hay carteles y mafias de tierreros que manejan el POT y el volteo de tierras. Op cit.

<sup>427</sup> OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN. Indicador de Sanciones Disciplinarias. En: Anticorrupción.gov.co [sitio web] [Consultado 22 de junio de 2020].

Por su parte, evaluando las cargas del Derecho administrativo sancionador como lo expresa Pozuelo Pérez: *“La manera de éste enfrentarse al problema del alto índice de infracciones urbanísticas que permanecen impunes consistiría en que esta rama del ordenamiento pasara a dar una respuesta ‘suficiente y satisfactoria’ a dicho problema. Esto implica introducir una mayor certeza en la imposición de la sanción o introducir nuevos o mayores costes. O las dos cosas.”*<sup>428</sup>

En la misma línea de argumentación, la autora expresa:

*(...) Ha de llegarse a la conclusión de que el objetivo de que el Derecho administrativo sancionador responda al problema de la casi absoluta impunidad de las infracciones urbanísticas no debe dejar de perseguirse, pero también es necesario reconocer que no parece que vaya a cumplirse a corto o medio plazo; se trata de un camino de largo recorrido. Por ello creo que la mejor manera de proteger la ordenación racional del territorio al menos frente a los ataques más graves, es acudir a otro tipo de instrumentos, como puede ser el Derecho penal. 429*

Y agrega que: *“Resulta acertada tanto la concreta tipificación de los sujetos activos de los delitos contra la ordenación del territorio como la elección del objeto protegido en este tipo de infracciones: los suelos que merecen una especial protección, ya que de este modo se cumple el principio de intervención mínima del Derecho penal, limitando la sanción penal a los ataques más graves contra la ordenación racional del territorio.”*<sup>430</sup>

---

<sup>428</sup> POZUELO PÉREZ. Op cit. pág. 23

<sup>429</sup> Ibid. pág. 25

<sup>430</sup> Ibid. Op cit. pág. 27

## CONCLUSIONES

El derecho urbanístico como régimen jurídico que se preocupa por las relaciones entre Estado y los ciudadanos, pensado más como un Estado benefactor que solo regulador donde lo realmente importante es el bienestar de los asociados, impacta en uno de los sectores económicos más importantes como es el de la construcción, en la generación de empleos, las obras de infraestructura que se consideran necesarias y contribuyen al desarrollo de una nación y a mejorar los servicios y el bienestar de los ciudadanos; y la organización y maximización de la utilización del suelo y sus reglas de conservación. Para Fernando Galvís Gaitán, es marcada la influencia del derecho urbanístico en la estructura legal de los municipios y su patrimonio público, la función pública, la contratación estatal, los servicios públicos, la teoría de los actos administrativos, el principio de legalidad y su control de legalidad y la responsabilidad administrativa<sup>431</sup> que son objeto también del derecho administrativo.

Es así como cualquier gestión irregular en el manejo, distribución, conservación y defensa política del uso del suelo, es considerada una grave afectación al desarrollo social, político, económico y cultural de las regiones del territorio nacional, que no solo lleva consigo el rezago del país, sino al aumento de la desigualdad y brechas sociales, fragmentación, al aumento de la corrupción y la distribución inequitativa de los bienes y servicios.

Atendiendo a lo anterior, de una revisión de las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia haciendo énfasis en casos relacionados con uso del suelo, participación ciudadana, el espacio público y el volteo de tierras; junto con los mecanismos existentes para prevenirlas y sancionarlas, y una sucinta propuesta para contribuir a disminuirlas, se puede indicar con suficiente claridad, que:

---

<sup>431</sup> GALVIS GAITÁN, Fernando. Manual de Derecho Urbanístico. Op.cit. pág.73

1. El ordenamiento jurídico colombiano alrededor de la planificación territorial mediante actos administrativos como lo son los Planes de Ordenamiento Territorial y las Licencias Urbanísticas, permite colegir que Colombia cuenta con un sistema de instituciones, leyes y funcionarios públicos y particulares con ‘funciones administrativas’, encargados dentro de sus competencias regladas, de la expedición, sanción, ejecución e intervención en asuntos propios del uso del suelo, el ordenamiento territorial y el urbanismo, el cual resulta ser suficiente para una excelente administración urbanística.

2. Aun cuando las irregularidades urbanísticas no son generalizadas, sí existen suficientes casos documentados que advierten de la necesidad de plantear ajustes y/o cambios en las regulaciones —si bien no es necesario una nueva regulación— y en las metodologías para tratar materias relacionadas con los usos del suelo y el otorgamiento de licencias urbanísticas, y sobre todo reglamentar el fenómeno de ‘volteo de tierras’ que se considera, en el momento un vacío jurídico. Como lo indicó Manuel Restrepo Medina, nuestro ordenamiento en materia urbanística, se encuentra desactualizada, ya que tiene 23 años y no responde ni a los objetivos de desarrollo sostenible, al impacto del suelo y el cambio climático entre otros aspectos que cambiaría la visión a la hora de plantear futuros planes de ordenamiento territorial, sobre todo si se trata de grandes ciudades.<sup>432</sup>

3. De nada sirve el modelo de contención propuesto en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, para modelar la intervención en el mercado del suelo, para restringir la liberalidad en la expansión urbanística, o las herramientas de gestión y financiación como los bancos de tierras, las plusvalías urbanas y el reajuste de terrenos, entre mecanismos que dan importantes facultades a las entidades territoriales, si no se tratan las dificultades para su implementación por causas políticas, técnicas<sup>433</sup> y sobre todo por causa de la corrupción.

---

<sup>432</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel. [Entrevista grabada] Duración 1 hora, 42 minutos, 27 segundos. Bogotá: Realizada por ORTIZ, Gloria Teresa. 4 de mayo de 2020.

<sup>433</sup> ECONOMETRÍA CONSULTORES. Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país. Misión Sistema de ciudades. Bogotá: Departamento Nacional de planeación, 2013. pág. 31

4. Algunas conductas punibles han sido atribuidas a servidores públicos que en ejercicio de sus funciones respecto del ordenamiento territorial han defraudado al Estado probándose su responsabilidad en decisiones judiciales, materializándose por este camino la corrupción en el sector urbanístico, trayendo a la reflexión la ética pública, la legalidad estricta en las funciones urbanísticas, la formación ética de los empleados y cargos públicos que ejercen funciones urbanísticas tal como lo explica Oscar Capdeferro Villagrasa en el libro ‘El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística’ lo que da cuenta del papel del derecho penal en el ámbito del urbanismo.

5. El 69% de los actores individuales involucrados en los hechos de corrupción registrados por la prensa son servidores públicos: 39% adscritos temporalmente o a largo plazo a entidades públicas y 30% autoridades de elección popular. En cuanto a actores colectivos involucrados en hechos de corrupción, el sector privado es el mayor protagonista, siendo las empresas (70,4%) las que ocupan el primer lugar, seguidas de instituciones prestadoras de salud (15,9%), consorcios (9,1%) y uniones temporales (2,3%).<sup>434</sup>

## **1. DE LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTAN EN EL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA**

En capítulos anteriores se enlistaron una serie de infracciones urbanísticas, ahora llamadas comportamientos contrarios a la integridad urbanística, artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, y comportamientos contrarios a la integridad y cuidado del espacio público, artículo 139, también están definidos cuales son los tipos penales relacionados detallando los que tienen que ver con la administración pública y los delitos urbanísticos.

Se realizó una categorización de las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia, a partir de un estudio de caso, donde fue sorprendente encontrar: (i)

---

<sup>434</sup> TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Así se mueve la corrupción, Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Monitor ciudadano de la corrupción 2016-2018, tercer informe. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2019. pág. 35

el fenómeno Volteo de tierras, donde se da el cambio del uso del suelo con fines de lucro ilícito; (ii) cambios irregulares por el uso del suelo, más los relacionados con la forma e impacto negativo que se presentan sobre él. En esta materia se identifican dos grandes irregularidades: primero la falta de competencia para ordenar el uso del suelo y la segunda por afectar zonas de especial protección como fueron las de reserva forestal, volcánica, agrícola, entre otras.

Se detectaron casos donde la participación ciudadana en la etapa de concertación y consulta es deficiente, no obstante que quienes tienen la facultad para garantizar la participación real y efectiva son las administraciones territoriales y la administración nacional, pues son estas quienes lideran los procesos de planificación del desarrollo territorial y deben garantizar los procesos de concertación y participación de acuerdo a la Ley 388 de 1997 artículo 24.

En este sentido, es importante resaltar que las irregularidades más notorias y reiterativas en la vida del derecho urbanístico, están representadas en el volteo de tierras, en la expedición de licencias de urbanismo y construcción sin el cumplimiento de los requisitos de ley y en las conductas que configuran los elementos constitutivos de este fenómeno.

## **2. DE LOS MECANISMOS PARA PREVENIR Y SANCIONAR LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTAN EN EL SECTOR URBANÍSTICO EN COLOMBIA**

En relación con la tutela penal como *'ultima ratio'* en instrumentos de control de la Administración, Adela Asua Batarrita señala: *“La importancia de la erradicación de las prácticas corruptas requiere que los medios para combatir la sean racionales y eficaces. Es sabido que la eficacia no viene determinada por la drasticidad, sino por la oportunidad, la practicabilidad, y la inmediatez de la reacción ante una actuación irregular.”*<sup>435</sup>

---

<sup>435</sup> ASUA BATARRITA, Adela. La tutela penal del correcto funcionamiento de la administración: Cuestiones político criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria. Bilbao: Instituto Vasco de Administración pública, 1997. pág. 26

## **2.1. Sobre las responsabilidades de los actores urbanísticos**

Mas allá de una extensa lista de normas disciplinarias, penales, administrativas y fiscales, es necesario ahondar en el compromiso ético de los servidores públicos y de los particulares que realizan la función pública —v.g. curadores urbanos— en el cumplimiento de todos los principios y valores de la administración pública, los recursos y los bienes públicos sobre todo el suelo elemento indispensable para el ser humano para la materialización del derecho a la propiedad.

Es un llamado a erradicar la corrupción y la impericia de funcionarios incapaces de la misión encomendada. Esto parece una utopía aun cuando existiendo órganos de control y vigilancia la corrupción crece y se nombran funcionarios incompetentes existiendo un catálogo de requisitos habilitantes y funciones.

## **2.2. Sobre los órganos de control y vigilancia**

La Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la Republica, la Superintendencia de Notariado y Registro, los órganos judiciales, las alcaldías locales y distritales; cada uno en el ámbito de su competencia, tienen los fundamentos normativos para intervenir, controlar, vigilar, sancionar, juzgar, prevenir entre actos de corrupción, las gestiones irregulares de los servidores públicos y particulares que infrinjan las normas urbanísticas. No obstante, las irregularidades crecen cada día, bien sea por que se considera que las entidades de vigilancia y juzgamiento están permeadas por la corrupción, o porque la cobertura estatal no alcanza a vigilar a todos los sujetos. Lo importante es fortalecer los órganos de vigilancia y control y los órganos de juzgamiento, y combatir al interior de ellas los brotes de corrupción que se puedan presentar, apoyados en los mecanismos de participación ciudadana como la herramienta más efectiva para golpear la corrupción pública.

### 2.3. Sobre canales de información

Es fundamental que se generen canales públicos que permitan el acceso libre a la información, como plataformas multipropósito, la coordinación efectiva de todas las autoridades relacionadas y contar también con metodologías sencillas y simplificadas que con el respaldo de nuevas tecnologías se facilite el cumplimiento de los requisitos que exige la administración, a fin de que el usuario no acceda a las pretensiones del servidor corrupto y denuncie las conductas punibles ante los entes de control.

Para la CIDH: *“El acceso a la información es una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía. Esta tarea, importante para todas las democracias del hemisferio, es particularmente crucial para muchas sociedades de las Américas que, en las últimas décadas, han consolidado sistemas democráticos cada vez más asentados y robustos gracias a la activa participación de sus ciudadanos y ciudadanas en asuntos de interés público”*<sup>436</sup>

También se requiere de una administración pública en consonancia con las nuevas tecnologías que bien pueden materializarse en el ‘*Big Data*’ con todas sus capacidades. Así la ‘Transparencia’ como principio rector de la administración en coordinación con las actuaciones del sector privado, podrán contar con nuevas estrategias encaminadas a materializar la construcción de un nuevo modelo de ciudad para el bienestar de quienes la habitan, en donde la legalidad sea garante de un nuevo modelo de desarrollo territorial.

### 2.4. Sobre transparencia y el Catastro multipropósito

Al respecto de la materialización de los principios de transparencia y publicidad de la información, y para este caso de la información catastral, el primer llamado a garantizarlos es el gobierno nacional. Este debe garantizar la correcta y completa ejecución de la política pública del catastro multipropósito reformulada en el 2019; no solo por el derecho a la información de

---

<sup>436</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. El derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano: Relatoría especial para la libertad de expresión. En: OAS.org, 2010 [Documento en línea] OEA, 2010. [Consultado día 28 de octubre de 2019]

los ciudadanos, sino porque es a través de la publicidad de la información que se puede hacer un control ciudadano y un control institucional eficiente. Control que debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones territoriales para la gestión catastral y lograr el objetivo planteado en el documento CONPES 3958 de ampliar la oferta institucional y formación académica en el campo de gestión catastral. Se debe hacer del tema catastral y el registro del suelo un tema de todos y no solamente de unos pocos afortunados expertos en la materia.

## **2.5. Sobre participación ciudadana**

Tanto el estudio teórico y normativo, como el estudio de casos de la regulación urbanística en Colombia, demuestran la imperante necesidad de fortalecer el elemento de la participación ciudadana y de la autorregulación en las comunidades que favorecen la generación de una cultura de legalidad urbanística. Una cara de este fortalecimiento debe ir direccionada a la inclusión de un mayor número de actores de la sociedad y sectores de la población que en muchos de los casos son vagos o simplemente no escuchados en los procesos de concertación y consulta de los POT.

Si bien las debilidades de los procesos participativos no son un problema exclusivo del urbanismo, dados los efectos directos que el derecho urbano tiene sobre la vida y derechos de la población asentada en un territorio específico, y en algunos casos incluso a todos los colombianos, el Estado debe prestar una mayor atención a esta debilidad institucional. Vale la pena pensar que el Congreso de la República modifique la Ley 388 en el sentido de agregar más actores a los procesos de concertación y participación de las CAR, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, pues una poca referencia a la consulta democrática no es lo suficientemente específica para cubrir todos los intereses que se ven afectados en la regulación del suelo. Adicionalmente, en el art. 10 de los determinantes ambientales de la Ley 388 de 1997, se podría incluir uno relacionado con el equilibrio que debe existir entre el medio ambiente, la protección de los recursos naturales, el cambio climático y los objetivos de desarrollo sostenible. Contrario a lo anteriormente expuesto recientemente el Ministerio de vivienda ciudad y territorio expidió el Decreto 1232 de 2020 en el que, si bien realiza ajustes

respecto de la participación, sigue siendo un desarrollo sobre lo ya existente, no una nueva ley ordenada que recoja la normatividad y que a la vez la simplifique de manera sustancial.

En relación con el Ministerio Público, llama particularmente la atención la importantísima labor que se podría articular desde los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación con un debido fortalecimiento de su capacidad institucional, especialmente en las procuradurías regionales y provinciales que viven el día a día de la realidad territorial y serían los primeros llamados a generar alertas ante irregularidades urbanísticas.

## **2.6. Sobre conflicto de intereses**

El ‘conflicto de interés’ leído desde los ámbitos penal y disciplinario es transversal a la problemática de las irregularidades del sector urbanístico en Colombia. Este concepto se encuentra en el artículo 40 del Código Único Disciplinario —Ley 734 de 2000— y en el artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo —Ley 1437 de 2011—, además del artículo 421 del Código Penal, —tipo penal relacionado— definido como Asesoramiento y otras actuaciones ilegales. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—, como lo explica la ‘Guía para la identificación y declaración del conflicto de intereses en el sector público Colombiano’, del Departamento Administrativo de la Función Pública, es *“un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un servidor público, en el que el servidor, tiene intereses privados que podrían influir indebidamente en la actuación de sus funciones y sus responsabilidades oficiales”*, importante es también afirmar aquí que *“el conflicto de intereses no representa, en si mismo, corrupción; sin embargo esto si se constituye en riesgo de corrupción o disciplinarios”*<sup>437</sup>

---

<sup>437</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la identificación y declaración del conflicto de intereses en el sector público colombiano. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019. pág.12

Buena parte de los casos de estudio evaluados en esta investigación, revisten una marcada especificidad en cuanto al relacionamiento entre los actores intervinientes en los procesos inherentes al urbanismo, urbanización y el uso del suelo en general, tanto de la administración como del sector privado.

Aun cuando podría tornarse engorroso para la administración pública diseñar procesos que frenen la problemática, es responsabilidad de las autoridades competentes encargadas de la inspección vigilancia y control cumplir la constitución y la ley y actuar de conformidad so pena de verse inmersos en procesos penales por el delito de prevaricato por acción u omisión.

### **3. CONFIRMACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

Después de todas las precisiones realizadas, es necesario confirmar las dos hipótesis planteadas; la primera referente a afirmar que:

(i) Las principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia están íntimamente ligadas con el fenómeno de la corrupción mediante la comisión de delitos relacionados con el soborno, apropiación de bienes, el prevaricato, el tráfico de influencias, conflicto de intereses y el uso de la información privilegiada para la toma de decisiones, todos los anteriores ampliamente desarrollados por la doctrina, la jurisprudencia y la ley, tipificados y con tasación de la pena debida; pero es indispensable incluir dentro de las presentes irregularidades el fenómeno del ‘volteo de tierras’, que afecta de manera directa e indirecta los derechos de los administrados y el patrimonio público.

(ii) Otros casos de irregularidades del sector urbanísticos se relacionan con la impericia del administrador de lo público.

(iii) El ‘volteo de tierras’ es otra irregularidad que afecta los Planes de Ordenamiento Territorial —POT irregular—. Menoscabando de igual manera el erario público.

En segunda medida, al indicar que los mecanismos más eficaces para prevenir estas irregularidades están relacionados con: (i) la correcta, efectiva y oportuna aplicación de la legislación existente; (ii) la lucha contra la corrupción a través de los órganos de control, replanteando algunos sustentos normativos; y (iii) la implementación de la participación ciudadana en el cuidado del suelo como alternativa trasversal y diferencial.

#### 4. RECOMENDACIONES

1. Colombia es un país altamente reglado, y con una estructura administrativa compleja, pero como resultado del presente análisis, se plantea la creación de una **Superintendencia de Desarrollo y Control Urbano**, en donde interactúan representantes de la academia, del sector público y del sector privado. Como máximo ramo encargado de fiscalizar las actividades que se desarrollen en materia urbanística, al igual que la vigilancia de los ejecutores competentes según los fundamentos normativos en esta materia, desplazando la competencia a la Superintendencia de Notariado y Registro en cuanto a la vigilancia de la curaduría urbana.

Es importante mencionar que en Colombia, existen las Superintendencias Financiera, de Economía Solidaria, Subsidio Familiar, Nacional de Salud, de Industria y Comercio, de Sociedades, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Notariado y Registro, de Servicios Públicos Domiciliarios, y de Transporte; ninguna de ellas se encarga de los asuntos relacionados con desarrollo urbano a nivel nacional, que es un ramo de vital importancia y requiere la existencia de un órgano fiscalizador especial. Países como Perú, Argentina, Ecuador y México, se han preocupado por la existencia de un órgano fiscalizador del desarrollo y el control urbano, implementado y procurando su existencia, así:

- *En Ecuador, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo —SOT— creada bajo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, enmarca su gestión en los derechos del buen vivir establecidos en su constitución, en el capítulo que trata de las ‘Funciones de transparencia y control social’, en*

*el mismo nivel de entidades como la Contraloría, Defensoría del pueblo y los Consejos de Participación.*

- *En Perú, se ha intentado crear una Superintendencia Nacional de Desarrollo Urbano —Sunadur, para promover, garantizar y supervisar el desarrollo urbano y crecimiento de las ciudades del país de forma más ordenada y con visión de futuro; dado que el extinto Instituto Nacional de Desarrollo Urbano —Inadur, realizó una óptima labor hasta que fue disuelto en 1990.*
- *En Argentina, existe la Guardia Urbana Municipal, como un cuerpo civil no armado encargado de promover las mejores condiciones de seguridad y convivencia urbana por medio de la prevención, la educación y el control. Esta figura se acerca más a lo que en Colombia conocemos como inspectores de policía, pues también se encargan de prevenir trasgresión a las disposiciones vigentes, utilizando mecanismos de disuasión, persuasión y mediación; y tienen facultades para elaborar actas de acuerdos, el secuestro de objetos y la ejecución de clausuras. Estos servidores públicos emiten actos administrativos por infracciones urbanísticas.*

Es un tema que requiere alta profundización, con análisis de antecedentes, justificación, investigación normativa, redistribución de competencias, entre otros aspectos, que podrían ser tema de otra investigación; no obstante, se deja el planteamiento de manera muy somera, pero con la clara convicción de la necesidad planteada.

**2.** La problemática en materia urbanística, requiere soluciones diferentes como la construcción de mecanismos tecnológicos y legales que permitan el acceso a la información de los procesos urbanos, de los cambios en los usos del suelo, de aspectos relacionados con la propiedad privada y pública, y en sí, se necesita contar con la información necesaria y suficiente, de manera oportuna, para facilitar la trazabilidad de los procesos administrativos inherentes.

**3.** De otra parte, el Derecho Urbano debería socializarse en los territorios con mayor rigor y enseñarse en las facultades de derecho en el pregrado. Esta área del derecho administrativo se imparte a nivel de especialización y como materia en algunas maestrías, pero en general escapa al dominio de un número significativo de graduados, de acuerdo con *Ámbito Jurídico*

en Colombia hay 355 abogados por cada 100 mil habitantes, siendo el segundo país con más abogados en el mundo después de Costa Rica, y de acuerdo con la Unidad de Registro Nacional de Abogados, en Colombia hay más de 300.000 profesionales en derecho.<sup>438</sup>

Este grupo poblacional podría fortalecer la difusión y la defensa del uso del suelo y todos los procesos asociados. Seguramente al ampliar el segmento de profesionales que dominen esta asignatura se contribuya de mejor manera con la difusión de las materias relacionadas y a la vez se reduzca la concentración del dominio de un derecho tan especializado y técnico.

**4.** Por todo lo anterior, se requiere definir estrategias, lideradas por todos los sectores involucrados en el desarrollo y crecimiento urbano, públicos y privados, tendiente a reestructurar la normatividad existente acorde con los nuevos modelos de ciudad que se vienen implementando indistintamente de la capacidad económica de los países, simplificar los procesos administrativos, generar eficiencias en las sanciones penales y disciplinarias para frenar el fenómeno de la corrupción, socializar las metodologías ampliando el espectro de dominio de la temática y por este camino sensibilizar a la población para la protección real del suelo y sus usos, priorizando en todo caso el crecimiento ordenado de las ciudades y fomentando el respeto por el medio ambiente, en donde impere el bienestar de la mayoría.

## **5. DE LAS DIFICULTADES EN LA INVESTIGACIÓN:**

**1.** El no poder tener acceso a la información sobre las investigaciones de manera oportuna, las decisiones judiciales son demoradas —cumplen etapas procesales— y no están disponibles al público.

**2.** Para el cumplimiento de los objetivos específicos de la investigación, se cursaron derechos de petición a las Alcaldías de la mayoría de los municipios incluidos como ‘Estudio de caso’, con el propósito de identificar la oportunidad de la respuesta y la calidad de la misma,

---

<sup>438</sup>LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. En Colombia hay 355 abogados por cada 100 mil habitantes. En: Ambito-Juridico.com [Artículo en línea]. Día 17 de septiembre de 2018 [Consultado día 22 de junio de 2020].

encontrando que pocos fueron los municipios que respondieron la solicitud y los que lo hicieron solo manifestaron que habían remitido de oficio la petición a la Contraloría Departamental de Cundinamarca como fue el caso de ‘Tocancipá’, o simplemente contestaron recomendando presentar el derecho de petición directamente a los órganos de control.

**3.** En este punto también hay un escollo, como quiera que bajo la premisa de la ‘reserva’ es difícil conocer de los procesos, hasta que se producen las decisiones judiciales, dilatándose el dominio del resultado de la investigación. En relación con esta tesis, después de solicitar información mediante derechos de petición en el caso puntual a la Procuraduría General de la Nación en dos oportunidades la entidad no dio respuesta, y fue necesario recurrir a la acción de tutela —ver anexos páginas 15 a 45— por su parte, la Fiscalía General dio respuesta al primer derecho de petición haciendo observaciones de forma y al segundo derecho de petición no dio respuesta, —ver anexos páginas 3 a 14—, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, tampoco se obtuvo respuesta satisfactoria, la mayoría de municipios hicieron caso omiso al derecho de petición.

**4.** La Contraloría de Cundinamarca informó de 5 hallazgos fiscales en igual número de municipios del departamento por una cuantía de \$1.098.512.320.00.

## BIBLIOGRAFÍA

### OTROS TIPOS DE FUENTES

GALÁN, Carlos Fernando. Debate de Control Político sobre Corrupción en los POT - Volteo de Tierras. Bogotá: Youtube, Carlos Galán Prensa [Video]. (10 de abril de 2018). 102 minutos. [Consultado día 16 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=URayyntSAIY>

MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Dirección de Espacio Urbano y Territorial. Divulgación Decreto 1232 de 2020, modificación del Decreto 1077 de 2015. [Diapositivas] Bogotá: Minvivienda, 2020.

RESTREPO MEDINA, Manuel. [Entrevista grabada] Duración 1 hora, 42 minutos, 27 segundos. Bogotá: Realizada por ORTIZ, Gloria Teresa. 4 de mayo de 2020. Disponible en: Anexos página 103.

### DOCUMENTOS, ARTÍCULOS Y LIBROS

ANNAN, Kofy. Convención de las naciones unidas contra la corrupción, Nueva York 2004. [Libro en línea] Viena: Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito, 2004. Prefacio

ARAÚJO ARIZA, Andrés; CASTRO CUENCA, Carlos y VIRGÜEZ ÁLVAREZ, Felipe. Manual de Derecho Penal, Tomo II, Parte Especial. Segunda edición. Lavado de activos y conductas afines. Bogotá: Temis, 2019.

ARENAS GUEVARA, María Cristina. Manual de Derecho Urbano. El curador urbano y las licencias urbanísticas. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.

ASUA BATARRITA, Adela. La tutela penal del correcto funcionamiento de la administración: Cuestiones político criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria. Bilbao: Instituto Vasco de Administración pública, 1997.

BAYLEY, David. The effects of corruption in a Developing Nation. The western political quarterly. Salt Lake City: University of Utah, 1990

- CANO BLANDÓN, Luisa. La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. En: Revista Estudios políticos n°. 33 [Artículo en línea] Medellín: Universidad de Antioquia, 2008.
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar. El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística. Madrid: Marcial Pons, 2016.
- CASTRO CUENCA, Carlos. Corrupción y delitos contra la Administración pública. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008.
- CASTRO CUENCA, Carlos. La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017.
- CASTRO CUENCA, Carlos; HENAO CARDONA Luis Felipe y TIRADO ÁLVAREZ, Margarita. Manual de Derecho Penal. Tomo II. Segunda edición. Delitos contra la imparcialidad, cohecho, tráfico de influencias y celebración indebida de contratos. Bogotá: Temis, 2019.
- CLAVIJO CÁCERES, Darwin; GUERRA MORENO, Débora y YAÑEZ MEZA, Diego. Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014.
- CLAVIJO Héctor; ALZATE Marco y MANTILLA, Libia. Análisis del sector de infraestructura en Colombia. Voluntariado Gestión del Conocimiento Virtual de Infraestructura Bogotá: PMI Bogotá Chapter, 2015.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Población y desarrollo: Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. Santiago de Chile: Naciones unidas, 2003.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. El derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano: Relatoría especial para la libertad de expresión. En: OAS.org, 2010 [Documento en línea] OEA, 2010. [Consultado día 28 de octubre de 2019]
- CONSEJO DE ESTADO. Memoria 2018, Tomo I. Sala de consulta y servicio civil, resolución de conflictos de competencias administrativas. Bogotá 2018.
- CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Conflictos de competencia. Bogotá 2018.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guías para la gestión pública territorial. El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). En: DNP.gov.co [Libro en línea] Bogotá: DNP, 2011.

- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Balance diez años del funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2015
- CORREA, Lucas. Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia. En: La Ciudad y el Derecho. Bogotá: Uniandes Temis, 2012.
- DE LA MATA, Norberto. El bien jurídico protegido en el delito de cohecho. En: Revista de Derecho Penal y criminología, nº17. Bogotá, 2006.
- DE LA MATA, Norberto. La respuesta a la corrupción pública. Albolote: Comares, 2004.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Conflictos de interés de servidores públicos [Libro en línea] Bogotá: Ministerio del interior, 2018.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía de administración pública, conflictos de interés de servidores públicos. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la identificación y declaración del conflicto de intereses en el sector público colombiano. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3305. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Bogotá: DNP, 2019.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Misión Sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2014.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo PND 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Bogotá: DNP, 2007.
- ECONOMETRÍA CONSULTORES. Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país. Misión Sistema de ciudades. Bogotá: Departamento Nacional de planeación, 2013.
- FERNÁNDEZ VIVANCOS, Guillermo. El delito de cohecho. En: Revista General de Derecho, nº. 148-149, España: 1957.
- FERREIRA DELGADO, Francisco. Delitos contra la Administración pública. Bogotá: Temis, 1995.

- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Tipologías de corrupción en Colombia, Fiscales Unidos por la Transparencia y la Integridad. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito Colombia (UNODC), 2018.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. Manual de Derecho Administrativo. Bogotá: Temis, 2014.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. Manual de Derecho Urbanístico. Bogotá: Temis, 2019.
- GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso y GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Delitos contra la administración pública. Tercera edición. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2008.
- GÓMEZ MÉNDEZ, Alfonso. Delitos contra la administración pública. Primera edición Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2000.
- GÓMEZ, Carlos. Dogmática del derecho disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006.
- HENAO GONZÁLEZ, Gloria y GARCÍA BOCANEGRA, Juan Carlos. Manual de Derecho Urbano. La norma urbanística derivada de los planes de ordenamiento territorial y sus principales instrumentos de planificación complementarios. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.
- HENAO HENAO, Miguel. Manual de Derecho Urbano. El curador urbano y las licencias urbanísticas. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.
- HENAO, Gloria y GARCÍA, Juan Carlos. Manual de Derecho Urbano. Las normas urbanísticas derivados de los planes de ordenamiento territorial y sus principales instrumentos de planificación complementarios. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.
- HENAO, Luis Felipe. Manual de Derecho Urbano. Prólogo. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.
- LEMUS CHOIS, Aida y LEMUS CHOIS, Victor. Introducción a las infracciones urbanísticas. Bogotá: Uniandes Temis, 2009.
- LEMUS CHOIS, Victor. Licencias e infracciones urbanísticas. En: La Ciudad y el Derecho. Bogotá: Uniandes Temis, 2012.
- LOMBANA VILLALBA, Jaime. Manual de Derecho Penal. Tomo II. Segunda edición. Peculado. Bogotá: Temis, 2019.

- LÓPEZ PRESA, José. *Corrupción y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1998.
- MALEM, Jorge. *Concepto de corrupción* Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997
- MARTÍNEZ PACHÓN, Manuel Guillermo. *El Principio de la Defensa Nacional*. En: *Revista Fuerzas Armadas* n°. 216, diciembre. [Artículo en línea] Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2010. [Consultado día 10 de agosto de 2020]
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. *Política para la gestión sostenible del suelo*. [Libro en línea] Bogotá: Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, 2016.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Guía N.º 1, Serie Planes de Ordenamiento Territorial: Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial* [Libro digital]. Bogotá, 2004. [Consultado 15 de noviembre de 2019]
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Guía n°. 1, Serie Planes de Ordenamiento Territorial: Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial* [Libro digital]. Bogotá, 2004. [Consultado 15 de noviembre de 2019]
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Política de Gestión ambiental Urbana*. En: *Minambiente.gov.co* [Libro en línea] Bogotá, 2008. [Consultado día 10 de agosto de 2020]
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Serie reglamentación Ley 388 de 1997: Licenciamiento urbanístico, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos* [Libro en línea]. Bogotá, 2010.
- MONTAÑA, Magda. *Las obligaciones urbanísticas como recursos de los municipios para financiar el desarrollo urbano*. En: *La ciudad y el derecho*. Bogotá: Uniandes Temis, 2012.
- MORALES PRATS, Fermín y MORALES GARCÍA, Oscar. *Comentarios al Código penal español. De la malversación*. Cizur: Arazandi.
- MORRIS, Anthony Edwin James. *Historia de la forma urbana: Desde sus orígenes hasta la revolución industrial*. Barcelona: Gustavo Gili 1984.
- NEWMAN PONT, Vivian y ÁNGEL ARANGO, María Paula. *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. En: *Cuadernos de Fedesarrollo Número 56*. Bogotá, 2017. pág.

- NOONAN, Jhon. Bribes. Nueva York: MacMillan, 1984.
- OLIVER ROMERO, Mariangela. Diagnóstico de la formulación de políticas e instrumentos para el control urbano a la actividad de la construcción en las ciudades colombianas. Título de Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. 2016.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Estudio sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Paris: Éditions OCDE, 2017.
- OSORIO CHACÓN, Álvaro. Manual de Derecho Penal. Tomo II. Segunda edición. El enriquecimiento ilícito de servidores públicos y de particulares. Bogotá: Temis, 2019.
- POZUELO PÉREZ, Laura. Derecho Penal de la Construcción: Aspectos urbanísticos, inmobiliarios y de seguridad en el trabajo. Albolote: Comares, 2006.
- POZUELO PÉREZ, Laura. La delincuencia urbanística. El derecho penal de la construcción. En: Granada, Comares, 2006.
- RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. El Derecho administrativo en los albores del siglo XXI. Bogotá: Universidad del Rosario, 2007.
- RESTREPO MEDINA, Manuel. Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho. En: Opinión Jurídica, vol. 11, n.º 21, pág. 73-82 [Artículo en línea]. Medellín: Enero-junio de 2012.
- RESTREPO MEDINA, Manuel. Burocracia, gerencia pública y gobernanza. En Diálogo de saberes, nº 30 pág. 165-185 [Revista en línea] Bogotá: enero-junio 2009.
- RODRIGUEZ, Jaime. Control urbanístico. En: La ciudad y el derecho. Bogotá: Temis Uniandes, 2012.
- ROJAS, María Cristina. Algunos temas de la planeación urbana: una construcción a partir del debate. En: La Ciudad y el Derecho. Bogotá: Uniandes Temis, 2012.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. Introducción al urbanismo: conceptos y métodos de la planificación urbana. Madrid: Alianza editorial, 1999
- SÁNCHEZ, Miguel. La corrupción política. Madrid: Alianza Editorial S.A. 1997.
- SEPÚLVEDA, Camilo. Manual de Derecho Penal, Tomo II, Parte Especial. Segunda edición. El prevaricato. Bogotá: Temis, 2019.

- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019. Transparencia internacional, 2019.
- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Así se mueve la corrupción, Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Monitor ciudadano de la corrupción 2016-2018. Bogotá: Transparencia Colombia, 2019.
- URIBE GARCÍA, Saúl. Delitos contra la Administración Pública. Medellín: Anaula, 2012.
- VALLEJO MEJIA, Cesar. La planeación en Colombia: Una reflexión general. En: Gerencia pública en Colombia - El fortalecimiento institucional. Bogotá, 1994.
- VARGAS, Edmundo. La lucha contra la corrupción en la agenda regional internacional. Las convenciones de la OEA y la ONU. En: Nueva sociedad n.º 194 [Artículo en línea] Buenos Aires: noviembre-diciembre 2004.
- VILLAMIL, Jesús Emerio. La corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla: Un análisis de las entidades de control e investigación y estudio de casos 2010-2014. Título de magíster en Estudios Políticos. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, 2017, pág. 126 [Consultado: 20 de septiembre de 2019].
- VIVES ANTÓN, Tomás. Derecho penal, parte especial. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ZAMBRANO, Fabio. La ciudad en la historia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000.

## SITIOS WEB, ARTÍCULOS, NOTAS Y COMUNICADOS DE PRENSA

- CONEXIÓN CAPITAL. Estas son las investigaciones abiertas por los POT ‘mágicos’. En: Conexión-capital.co [Artículo en línea]. Bogotá: Día 1 de agosto de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Normatividad de Consejos Territoriales de Planeación CTP. En: DNP.gov.co [sitio web] Bogotá: DNP, 2020. [consultado día 12 de septiembre de 2020]
- CONTRERAS, Fernanda. Tecnología al servicio de las luchas contra la corrupción. En: Anticorrupción.gov.co [Artículo en línea]. Bogotá: día 16 de mayo de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019]
- CRUZ VIEYRA, Juan; BARÓN, Alejandro y KAHN, Theodore. 3 avances tecnológicos para luchar contra la corrupción en infraestructura. En: Gobernarte, BID [Artículo en línea]. Día 12 de agosto de 2014 [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- CURADURIA NO. 1 DE BOGOTÁ. Curaduría urbana 1 Bogotá [Sitio web]; Bogotá [Consultado el 20 de noviembre de 2019].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales. Guía para consejos territoriales de planeación. [Documento en línea] En: DNP.gov.co, 2020 [Consultado día 10 de agosto de 2020]
- EL COLOMBIANO. ¿Y por qué colapsan las obras y edificios?. En: ElColombiano.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 30 de mayo de 2017 [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- EL ESPECTADOR. Procuraduría formuló pliego de cargos contra Luis Jaime Forero, exalcalde de El Rosal. En: ElEspectador.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 4 de septiembre de 2019 [Consulta día 13 de mayo de 2020].
- EL ESPECTADOR. Siguen líos por planes de ordenamiento en Cundinamarca: el turno de Cajicá. En: ElEspectador.com [Artículo en línea]. Cundinamarca: Día 19 de julio de 2019. [Consultado día 13 de mayo de 2020]
- EL ESPECTADOR. Suspenden provisionalmente el POT de Chía por denuncias de volteo de tierras. En: ElEspectador.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 23 de abril de 2019 [Consultado día 16 de agosto de 2019].

EL ESPECTADOR. Tribunal de Cundinamarca falló a favor del alcalde de Cajicá en lío jurídico contra Camacol. [Artículo en línea] Bogotá: Día 15 de marzo de 2019. [Consultado día 3 de septiembre de 2019].

EL PERIÓDICO DE CHÍA. El multimillonario negocio detrás del suelo en la sabana de Bogotá: En: ElPeriodicoDeChía.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 8 de marzo de 2017 [Consultado día 13 de mayo de 2020].

EL TIEMPO. Exalcalde de El Rosal se habría suicidado en La Picota. En: ElTiempo.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 14 de mayo de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

EL TIEMPO. Más del 40% de investigaciones por volteo de tierras, en Cundinamarca. En: El-tiempo.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 13 de octubre de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

EXTRATEGIA. Tribunal administrativo de Cundinamarca le da la razón a Cajicá. En: Extrategiamedios.com [Artículo en línea]. Zipaquirá: Día 9 de marzo de 2019. [Consultado día 3 de septiembre de 2019].

FISCALÍA GENERAL. Avanzan investigaciones por el denominado volteo de tierras y presuntas irregularidades en los POT. En Fiscalia.gov.co [Artículo en línea]. Bogotá: Día 3 de mayo de 2018. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

FISCALÍA GENERAL. Imputados alcalde, secretario de planeación y cuatro concejales de Nocaima por presuntas irregularidades en modificaciones al POT. En Fiscalia.gov.co [Artículo en línea]. Bogotá: Día 6 de mayo de 2019. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

FISCALÍA GENERAL. Nuevas imputaciones por irregularidades en manejo del POT en la Sabana de Bogotá. En Fiscalia.gov.co [Artículo en línea]. Bogotá: Día 18 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Catastro Multipropósito. En: IGAC.gov.co [sitio web] Bogotá: IGAC. 2019 [consultado día 10 de septiembre de 2020]

JIM YONG, Kim. La tecnología ayuda a combatir la corrupción. En: blogs.worldbank.org [Artículo en línea]. Día 12 de agosto de 2014. [Consultado día 28 de octubre de 2019].

- KIENYKE. El “volteo de tierras” en Cundinamarca enriquece a alcaldes y concejales. En: Kienyke.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 23 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- LA W RADIO. Condenados concejales del municipio de El Rosal por presunta corrupción. En: WRadio.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 14 de agosto de 2019 [Consulta día 13 de mayo de 2020].
- LA W RADIO. Fiscalía llama a imputaciones por irregularidades en el POT. En: Wradio.com.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 3 de mayo de 2018. [Consultado día 03 de septiembre de 2019].
- LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. En Colombia hay 355 abogados por cada 100 mil habitantes. En: Ambito-Juridico.com [Artículo en línea]. Día 17 de septiembre de 2018 [Consultado día 22 de junio de 2020].
- LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. Guía para identificar conflictos de interés en el sector público. En: AmbitoJuridico.com [Artículo en línea]. Día 9 de diciembre de 2019 [Consultado día 22 de junio de 2020].
- LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. Novedades en la designación de curadores urbanos. En: AmbitoJuridico.com [Artículo en línea]. Día 13 de julio de 2017 [Consultado día 22 de junio de 2020].
- MEZA CUESTA, Josef Eduardo. El ‘volteo de tierras’: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia. En: Revista Ciudad. Estados Política, [Artículo en línea]. Volumen 6, número 1, 2019 [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- MINISTERIO DE VIVIENDA. Ministro Jonathan Malagón lanzó Ciudades 4.0, la nueva Política Nacional de Ciudades. En: minvivienda.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 14 de noviembre de 2019 [Consultado día 17 de octubre de 2019]
- MOLINA, Héctor. A mayor corrupción, mayor desigualdad: ONU. En: ElEconomista.mx [Artículo en línea]. Ciudad de México: Día 19 de agosto de 2019 [Consultado día 17 de octubre de 2019]
- OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN. Indicador de Sanciones Disciplinarias. En: Anticorrupcion.gov.co [sitio web] [Consultado 22 de junio de 2020].
- OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN. Comisión Nacional de Moralización. En: Anticorrupcion.gov.co [sitio web] Bogotá: Secretaría de transparencia. 2020 [consultado día 12 de mayo de 2020]

OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN. Indicador de Sanciones Disciplinarias. En: Anticorrupcion.gov.co [sitio web] Bogotá: Secretaría de transparencia. 2020 [Consultado día 12 de junio de 2020]

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Procuraduría abrió investigación por presuntas irregularidades en la gestión de un proyecto de vivienda en zona agrícola del municipio de Madrid, Cundinamarca. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 4 de julio de 2019 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Procuraduría formuló cargos a exalcalde, exdirector de Planeación y cuatro concejales de Tenjo, por irregularidades en el POT. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 12 de agosto de 2019 [Consultado día 27 de junio de 2020]

PROCURADURÍA GENERAL. Confirmada destitución del Curador Urbano Nro. 2 de Medellín por caso Space. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 29 de marzo de 2017 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

PROCURADURÍA GENERAL. Hay carteles y mafias de tierreros que manejan el POT y el volteo de tierras: Procurado. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Día 26 de junio de 2019. [Consultado 22 de junio de 2020]

PROCURADURÍA GENERAL. Procuraduría citó a juicio disciplinario a excurador urbano 2 de Armenia, Quindío. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 26 de febrero de 2020 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

PROCURADURÍA GENERAL. Procuraduría destituyó e inhabilitó a dos curadores de Soacha, Cundinamarca. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 19 de junio de 2020 [Consultado día 20 de junio de 2020]

PROCURADURÍA GENERAL. Procuraduría sancionó con destitución al Curador Urbano No 1 de Cartagena por incumplir normas urbanísticas. En: Procuraduria.gov.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 17 de febrero de 2020 [Consultado día 13 de mayo de 2020]

SANTISO, Carlos. ¿Podrán las nuevas tecnologías acabar con la corrupción?. En: Banco de Desarrollo de América Latina [Artículo en línea]. 11 de marzo de 2019 [Consultado día 28 de octubre de 2019].

SEMANA. “La corrupción urbanística es tan lucrativa como el narcotráfico”: Galán. En: Semana.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 4 de diciembre de 2018 [Consultado día 13 de agosto de 2019].

- SEMANA. El ‘volteo de tierras’ en el que presuntamente estaría involucrado un candidato a la Alcaldía de Facatativá. En: Semana.com [Artículo en línea] Cundinamarca: Día 17 de septiembre de 2019 [Consulta día 13 de mayo del 2020].
- SEMANA. El escándalo de los POT ‘mágicos’. En: Semana.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 22 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- SEMANA. El multimillonario negocio detrás del suelo en la sabana de Bogotá. En: Semana.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 4 de marzo de 2017 [Consultado día 16 de agosto de 2019]
- SEMANA. El rey de Cundinamarca. En: Semana.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 22 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- SEMANA. Hugo Arévalo, el polémico alcalde que provocó la turba en El Rosal. En: Semana.com [Artículo en línea] Bogotá: Día 9 de mayo de 2018 [Consulta día 13 de mayo de 2020].
- SEMANA. Primeras imputaciones por “volteo de tierras” en la sabana. En: Semana.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 18 de julio de 2017. [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- SOLARTE, Pedro. Las infracciones urbanísticas. En: AsuntosLegales.com.co [Artículo en línea] Bogotá: Día 18 de mayo de 2019 [Consulta día 13 de mayo de 2020].
- SUÁREZ, Aurelio. ¿Viene volteo de tierras para Bogotá con el POT?. En: ElEspectador.com [Artículo en línea]. Bogotá: Día 11 de septiembre de 2018. [Consultado día 28 de octubre de 2019].
- SUÁREZ, Viviana. Aumentó el empleo en el sector de la construcción. En: ElColombiano.com [Artículo en línea]. Envigado: Día 1 de abril de 2019. [Consultado el 13 de octubre de 2019].

## **DECRETOS, LEYES, RESOLUCIONES, PROYECTOS DE LEY Y PONENCIAS.**

Alcaldía de Chía. Decreto 16 de 2015. “Por el cual se modifica el decreto 151 de 2003, decreto 111 de 2009, se determinan y se asignan las características específicas para los desarrollos de parcelación y proyectos arquitectónicos dentro de los corredores viales suburbanos (ZCS)”

Alcaldía de Chía. Decreto 33 de 2015. “Por el cual se deroga el Decreto 16 del 16 de junio de 2015 y se dictan otras disposiciones”. Artículo 1 “Derogar en todas sus partes el Decreto 16 del 16 de junio de 2015”

Alcaldía de Sincelejo. Acuerdo 019 de 20 de diciembre de 2004 “Por el cual se adopta una Revisión Extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo”.

Concejo de Cali. Acuerdo 137 de 2004. “Por medio del cual se adoptan las fichas normativas de los polígonos”.

Concejo de Cali. Acuerdo 193 de 2006 “Por medio del cual se adoptan las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbano regional y se dictan otras disposiciones”.

Concejo de Cali. Acuerdo 69 de 2000, “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali POT”.

Concejo de Soacha. Acuerdo 36 de 1997 “Por medio del cual se modifica el uso del suelo de unos predios en la zona rural y urbana del municipio de Soacha”.

CORTOLIMA. Acuerdo 026 de 2007 “Por medio del cual se adoptan los usos del suelo establecidos en el Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica mayor del río Coello (zonificación ambiental y económica (...)). “En uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial los que le otorga la Ley 99 de 1993”.

CORTOLIMA. Acuerdo 32 de 2006 “Por medio de la cual se adopta el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica mayor del Río Coello y se dictan otras disposiciones”. “En ejercicio de sus facultades legales y estatutarias, especialmente las contenidas en el Decreto 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y Decreto 1729 de 2002”.

Decreto 1052 de junio de 1998 “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas”.

Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

Decreto 1203 de 2017 “Por medio del cual se modifica parcialmente el decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se reglamenta la ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, tramite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”

Decreto 1203 de 2017 “Por medio del cual se modifica parcialmente el decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se reglamenta la ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, tramite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”

Decreto 1232 de 2020 “Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”.

Decreto 1306 de 1980 “Por el cual se reglamenta el artículo 3º de la Ley 61 de 1978 sobre planes integrales de desarrollo, y el artículo 9º de la ley 30 de 1969”.

Decreto 1469 de 2010 “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.” Compilado en el Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

Decreto 148 de 2020. “Por el cual se reglamentan parcialmente los articulo 79,8'.81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, ‘Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística’.”

Decreto 1600 de 2005 “Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos”

Decreto 1729 de 2002 "Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

Decreto 2181 de 2006. “por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”.

Decreto 2809 de 2000 “Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 33 de 1998 y 34 de 1999”.

Decreto 33 de 1998 “Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes NSR-98”.

Decreto 34 de 1999 “Por medio del cual se modifican algunas disposiciones del decreto 33 de 1998”.

Decreto 932 de 2002. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 388 de 1997.”

Decreto Ley 2324 de 1984 “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima.”

Decreto-Ley 2150 de 1995 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

Ley 128 de 1994 “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”.

Ley 134 de 1994. “Por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación. Ciudadana”. Artículo 9 “El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.”

Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”

Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”

Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

Ley 1712 de 2014. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”

Ley 190 de 1995 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”. Art. 15 “Será requisito para la posesión o para el ejercicio de función pública suministrar la información sobre la actividad económica privada del aspirante. En ella se incluirá la participación en sociedades o en cualquier organización o actividad privada de carácter económico o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, dentro o fuera del país.”

Ley 1900 de 2018 “Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”.

Ley 1ª de 1991 “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”

Ley 24 de 1992 “Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia”

Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

Ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes”. Acompañado de este se encuentra el decreto reglamentario NSR 10, “Reglamento Colombiano de Construcción sismo resistente.”

Ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Ley 507 de 1999 “Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997”.

Ley 61 de 1978 “Ley Orgánica del Desarrollo Urbano”

Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.”

Ley 810 de 2003 “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”

Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”

Ley 902 de 2004 “Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución 462 de julio de 2017 “Por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de las licencias urbanísticas vigentes.”

Procuraduría General. Directiva 007 de 2020. “Directrices para la incorporación en los Planes de Desarrollo Territorial y para el cumplimiento de las obligaciones de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Procuraduría General. Resolución 745 de 2018 “Por medio de la cual se crea el Grupo POT y se delimita su competencia”.

### **SENTENCIAS, AUTOS Y CONCEPTOS**

Auto de la Corte Suprema. Sala de casación penal, 19 de marzo de 2002, M.P.: Édgar Lombana Trujillo  
Concepto 61501 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública. No.: 20196000061501. Día 8 de febrero de 2019 [en línea]

Sentencia de la Corte Constitucional C-089 A de 1994. MP.: Vladimiro Naranjo Mesa.

Sentencia de la Corte Constitucional C-211-17 MP.: Iván Humberto Escrucería Mayolo

Sentencia de la Corte Constitucional C-489-19. MP.: Alberto Rojas Ríos.

Sentencia de la Corte Constitucional C-524/03 M.P.: Jaime Córdoba Triviño

Sentencia de la Corte Constitucional C-616 de 2002 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia de la Corte Constitucional C-658/97. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa

Sentencia de la Corte Constitucional C-750 de 2000, M.P.: Alberto Rojas Ríos.

Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 1625 del 8 de abril de 1991. M.P.: Álvaro Lecompte Luna.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Rad. 11001-03-06-000-2013-00397-0, M.P.: Augusto Hernández Becerra.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21882 - 25000-23-27-000-2012-00439-01, M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21698 - 25000-23-27-000-2012-00275-01, M.P.: Milton Chaves García

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21941 - 25000-23-37-000-2012-00381-01 M.P.: Milton Chaves García

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad 21836 - 25000-23-27-000-2011-00189-01, M.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 20596 - 25000-23-27-000-2011-00273-01, M.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 20349 - 25000-23-27-000-2012-00507-01, M.P.: Martha Teresa Briceño De Valencia

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 17083 - 25000-23-27-000-2004-02074-01, M.P.: William Giraldo Giraldo.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta., M.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Rad. 21638 - 25000-23-27-000-2012-00438-02, M.P.: Milton Chaves García

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. 38942 - 76001-23-31-000-2002-04551-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. 39539 - 81001-23-31-003-2003-00012-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. 35295 - 52001-23-31-000-2002-01194-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección B. Rad. 33505 - 07001-23-31-000-2003-00015-01, M.P.: Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. - 08001-23-31-000-2004-02044-01, M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. 33505 - 07001-23-31-000-2003-00015-01, M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección C. Rad. AP - 68001-23-15-000-2002-02183-01, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Rad. - 11001-03-24-000-2012-00073-00, M.P.: Oswaldo Giraldo López

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Rad. - 11001-03-24-000-2012-00073-00, M.P.: Oswaldo Giraldo López.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. - 76001-23-31-000-2006-02757-02, M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección quinta. Rad. - 76001-23-31-000-2009-01130-02, M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. 8006 - 25000-23-24-000-1999-00519-01, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección quinta. Rad. - 25000-23-24-000-2012-00388-01, M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. - 70001-23-31-000-2005-00546-02, M.P.: María Elizabeth García González.

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Rad. AP - 50001-23-31-000-2005-00055-01, M.P.: Marco Antonio Velilla Moreno

Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda, Subsección B. Rad. 11001-03-25-000-2014-00942-00, M.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección B. Rad. 2004-02536, M.P.: Susana Buitrago Valencia

## TABLAS, GRÁFICAS Y ANEXOS

### TABLAS

Tabla 1. Marco regulatorio—principales normas. Elaboración propia.

Tabla 2. Plan de ordenamiento territorial. Elaboración Propia. Fuente: Ley 388 de 1997, art. 9.

Tabla 3 Titulares de las licencias urbanísticas. Elaboración propia

Tabla 4. Incremento poblacional. Elaboración propia. Fuente: <https://terridata.dnp.gov.co/>

Tabla 5. Respuesta a acción de tutela numeral 1. Elaboración Procuraduría General de la Nación

Tabla 6. Respuesta a acción de tutela numeral 2. Elaboración Procuraduría General de la Nación.

Tabla 7. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

Tabla 9. Diferentes formas de corrupción y algunas de sus consecuencias jurídicas en el ordenamiento jurídico colombiano. Fuente: Dejusticia y Fedesarrollo.

Tabla 10. Estudio de casos en Plusvalía. Elaboración propia.

Tabla 11. Estudio de casos en uso de suelo. Elaboración propia.

Tabla 12. Estudio de casos en espacio público. Elaboración propia.

### GRÁFICAS

Gráfica 1. Componentes del POT por nivel de generalidad.

Gráfica 2. Etapas para la construcción de un POT. Elaboración Propia. Fuente: Ley 388 de 1997.

Gráfica 3. Metodología para la expedición de un POT. Elaboración Propia. Fuente: Ley 388 de 1997.

Gráfica 4. Contexto del ordenamiento territorial municipal. Fuente: Minvivienda

Gráfica 5. Principales apuestas del decreto 1232 de 2020. Fuente: Minvivienda

Gráfica 6. Marco normativo del decreto 1232 de 2020. Fuente: Minvivienda

Gráfica 7. Etapas del proceso de planificación territorial. Fuente: Minvivienda

Gráfica 8. Instancias de concertación, consulta, aprobación y adopción del plan. Fuente: Minvivienda

Gráfica 9. Demandas Consejo de Estado sobre la plusvalía. Elaboración propia.

Gráfica 10. Decisiones adoptadas por el Consejo de Estado de casos de plusvalía. Elaboración propia.

Gráfica 11. Efectos de la corrupción en el sector urbanístico. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Gráfica 12. Actores que hacen parte del control urbano. Elaboración Propia

Gráfica 13. Porcentaje de hechos reportados por la prensa según regiones de Colombia

Gráfica 14. Niveles globales de percepción de corrupción. Elaboración Transparency International.

Gráfica 15. Sanciones 2005 - 2015. Elaboración: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

Gráfica 16. Condiciones sociopolíticas y culturales que favorecen la corrupción. Fuente: Fedesarrollo

Gráfica 17. Cantidad de sanciones por calidad del Sancionado

Gráfica 18. Cantidad de sanciones por tipo de falta

Gráfica 19. Factores en el ámbito urbano. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Gráfica 20. Aspecto subjetivo. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Gráfica 21. Aspecto adjetivo. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Gráfica 22. Aspecto material. Elaboración de Carlos Castro Cuenca.

Gráfica 23. Demandas POT tribunal de Cundinamarca por años. Elaboración propia.

Gráfica 24. Demandas POT Tribunal de Cundinamarca por Municipios. Elaboración propia.

Gráfica 25. Demandas POT Tribunal de Cundinamarca por clase de Acción Judicial. Elab. propia.

Gráfica 26. Demandas POT Corte Constitucional por año. Elaboración propia

Gráfica 27. Demandas POT Corte Constitucional por tipo de Sentencia. Elaboración propia

Gráfica 28. Demandas POT Consejo de Estado por años. Elaboración propia.

Gráfica 29. Decisión demandas POT Consejo de Estado. Elaboración propia.

Gráfica 30. Demandas Consejo de Estado sobre Usos del Suelo. Elaboración propia.

Gráfica 31. Sentencias sobre participación ciudadana. Elaboración propia

Gráfica 32. Sentencias de acción popular contra actos administrativos urbanos. Elaboración propia

Gráfica 33. Sentencias de recuperación del espacio público. Elaboración propia

## ANEXOS

Anexos Fiscalía.....	3
Anexos Procuraduría.....	15
Anexos Contraloría .....	46
Anexos IGAC.....	69
Anexos Ministerio de Vivienda .....	73
Anexos de Derechos Petición a municipios de Cundinamarca.....	78
Entrevista al Dr. Manuel Restrepo Medina, realizada por Gloria Ortiz Gómez .....	103