



Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho y Gestión Urbanística

Análisis de la Brecha de Implementación de los Instrumentos de Gestión y Financiación del Suelo en Colombia: Un Enfoque Procesal, Institucional y Fiscal

**Modalidad: Pasantía**

Presentado por:

Sebastián Alonso Beltrán Castañeda

Bajo la dirección de:

Gloria Henao Gonzales

Bogotá, D.C. 13 de noviembre de 2025

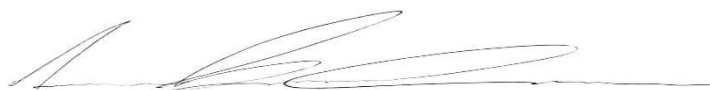
## 1. Contenido

Declaración de originalidad y autonomía .....	ii
Declaración de exoneración de responsabilidad .....	iii
Lista de tablas .....	iv
Resumen Ejecutivo .....	v
Palabras clave .....	v
Abstract .....	vi
Keywords .....	vi
2. Introducción .....	1
3. Contexto Académico e Institucional de la Investigación .....	3
4. Propósito de la pasantía .....	4
4.1. Objetivo General.....	4
4.2. Objetivos Específicos .....	4
5. Referentes Teóricos, Conceptuales y Normativos .....	4
5.1. Fundamentos Constitucionales y Legales del Urbanismo .....	5
5.2. Naturaleza Jurídica de los Instrumentos de Gestión.....	5
5.3. El POT como Acto Administrativo y la " <i>Fragilidad Procesal</i> " .....	6
5.4. Conflictos de Gobernanza y el Vacío Normativo.....	7
6. Aporte al campo del conocimiento de la pasantía.....	7
7. Descripción de las actividades realizadas .....	9
7.1. Fase 1: Diagnóstico de la Debilidad Institucional .....	9
7.2. Fase 2: Diagnóstico de la Opacidad Fiscal .....	14
7.3. Fase 3: Diagnóstico de la Inseguridad Jurídica .....	15
7.4. Fase 4: Síntesis y Validación Coyuntural.....	19
8. Conclusiones .....	20
9. Aprendizajes que deja este trabajo al estudiante de pasantía .....	22
10. Referencias bibliográficas .....	23

### **Declaración de originalidad y autonomía**

Declaro bajo la gravedad del juramento, que he escrito el presente documento informe de pasantía en investigación, como opción de grado que hace visible los conocimientos del programa de Maestría por mi propia cuenta y que, por lo tanto, su contenido es original.

Declaro que he indicado clara y precisamente todas las fuentes directas e indirectas de información y que este proyecto no ha sido entregado a ninguna otra institución con fines de calificación o publicación.



Sebastián Alonso Beltrán Castañeda

Firmado en Bogotá, D.C. el 13 de noviembre de 2025

## **Declaración de exoneración de responsabilidad**

Declaro que la responsabilidad intelectual del presente trabajo es exclusivamente de su autor. La Universidad del Rosario no se hace responsable de contenidos, opiniones o ideologías expresadas total o parcialmente en él.



Sebastián Alonso Beltrán Castañeda

Firmado en Bogotá, D.C. el 13 de noviembre de 2025

## **Lista de tablas**

Tabla 1: Marco Normativo de los Instrumentos Analizados

Tabla 2: Régimen Comparado de Cesiones Obligatorias Públicas (Tipo A) en la Sabana de Bogotá

Tabla 3: Comparativo de Recaudo de Tributos Urbanísticos en la Sabana

Tabla 4: Cronología del Caso Plusvalía Hacienda Fontanar (Chía)

Tabla 5: Síntesis de Jurisprudencia Relevante de las Altas Cortes

Tabla 6: Resultados de la Aplicación de la DDCP en Bogotá (2008-2012)

## Resumen Ejecutivo

### **Análisis de la Brecha de Implementación de los Instrumentos de Gestión y Financiación del Suelo en Colombia: Un Enfoque Procesal, Institucional y Fiscal**

El presente informe de pasantía analiza la brecha sistémica entre el diseño normativo de la Ley 388 de 1997 y la efectividad práctica de sus instrumentos de gestión y financiación del suelo. La investigación, desarrollada en tres fases metodológicas, diagnostica los obstáculos que neutralizan el potencial de la planificación urbana en Colombia.

La primera fase identifica tres factores sistémicos en la Sabana de Bogotá: 1) una profunda debilidad institucional, manifiesta en la "*carga invisible*" de cesiones de suelo obligatorias que no son recibidas material ni jurídicamente por las administraciones; 2) una persistente inseguridad jurídica, exacerbada por la judicialización de la planificación; y 3) una notable falta de transparencia en la gestión de los recursos capturados.

La segunda fase, mediante un análisis jurídico-comparado de la participación en plusvalía en Rionegro y Envigado, profundiza en la falta de transparencia. Esta investigación revela un "*velo informativo*" en la contabilidad pública; a pesar de contar con diseños normativos locales (uno flexible y otro prescriptivo), en ambos casos resulta impracticable rastrear los fondos recaudados. Esta opacidad impide la verificación de su destinación específica (Art. 85, Ley 388) y anula *de facto* el propósito redistributivo del instrumento.

La tercera fase investiga la inseguridad jurídica, concluyendo que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) sufren de una "*fragilidad procesal*". El análisis jurisprudencial demuestra que los POT son anulados recurrentemente por vicios de forma (defectos procedimentales como la falta de concertación o participación) y no por vicios de fondo (el modelo de ciudad propuesto). Esta fragilidad, validada por la coyuntura del conflicto sobre determinantes ambientales, se identifica como el cuello de botella fundamental que paraliza la gestión del suelo.

El informe concluye con la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión, la seguridad procesal y la transparencia fiscal como precondiciones indispensables para la efectividad del derecho urbanístico en Colombia.

#### **Palabras clave**

Planes de Ordenamiento Territorial, nulidad de actos administrativos, derecho urbanístico, vicios de forma, participación ciudadana, jurisprudencia colombiana.

## Abstract

### **Analysis of the Implementation Gap of Land Management and Financing Instruments in Colombia: A Procedural, Institutional and Fiscal Approach**

This internship report analyzes the systemic gap between the regulatory design of Law 388 of 1997 and the practical effectiveness of its land management and financing instruments. The research, developed in three methodological phases, diagnoses the obstacles that neutralize the potential of urban planning in Colombia.

The first phase identifies three systemic factors in the Bogotá Savannah: 1) profound institutional weakness, manifested in the "invisible burden" of mandatory land cessions that are not materially or legally received by the administrations; 2) persistent legal uncertainty, exacerbated by the judicialization of planning; and 3) a notable lack of transparency in the management of captured resources.

The second phase, through a comparative-legal analysis of capital gains participation in Rionegro and Envigado, delves into the lack of transparency. This investigation reveals an "information veil" in public accounting; despite having different local regulatory designs (one flexible, one prescriptive), in both cases, it is impracticable to trace the collected funds. This opacity prevents verification of their specific destination (Art. 85, Law 388) and *de facto* nullifies the instrument's redistributive purpose.

The third phase investigates legal uncertainty, concluding that Land Use Plans (POTs) suffer from "procedural fragility." Jurisprudential analysis shows that POTs are recurrently annulled due to procedural flaws (procedural defects such as lack of consultation or participation) and not due to substantive flaws (the proposed city model). This fragility, validated by the current conflict over environmental determinants, is identified as the fundamental bottleneck paralyzing land management.

The report concludes on the need to strengthen management capacity, procedural certainty, and fiscal transparency as indispensable preconditions for the effectiveness of urban law in Colombia.

### **Keywords**

Territorial Ordering Plans, nullity of administrative acts, urban law, procedural defects, citizen participation, Colombian jurisprudence.

## 2. Introducción

La Sabana de Bogotá, epicentro del crecimiento demográfico y económico de Colombia, atraviesa una transformación territorial sin precedentes. Este proceso, si bien es un motor de desarrollo, ha generado una demanda de infraestructura, servicios públicos, equipamientos y vivienda que supera con creces la capacidad de las administraciones locales para planificar y financiar un crecimiento ordenado.

En este complejo escenario, el ordenamiento jurídico colombiano, a través de la Ley 388 de 1997, dotó a los municipios de un compendio de instrumentos de planificación y gestión del suelo. Estas herramientas, fundamentadas en los principios constitucionales de la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo, fueron diseñadas para permitir al Estado orientar el uso del suelo, financiar el desarrollo urbano y corregir las inequidades generadas por el mercado.

Sin embargo, más de dos décadas después de su promulgación, persiste una disonancia crítica y una brecha significativa entre el diseño teórico de estos instrumentos y su efectividad en la práctica. Emerge una pregunta fundamental: ¿por qué existe una brecha tan significativa entre el diseño teórico de estos instrumentos y su efectividad en la práctica? Esta pasantía de investigación aborda la pregunta central sobre las causas sistémicas de esta "*brecha de implementación*".

El problema se investiga no como un fallo monolítico, sino como el resultado de tres patologías interconectadas que fueron el objeto de estudio de este proceso investigativo:

1. La ineficacia en la gestión de las cargas urbanísticas, específicamente las cesiones obligatorias de suelo.
2. La opacidad en la ejecución financiera de la participación en plusvalía.

3. La inestabilidad fundacional y fragilidad jurídica de los instrumentos de planificación (POT) que deben articular las herramientas anteriores.

La relevancia de este estudio es doble. En el ámbito académico, busca contribuir a la literatura sobre política de suelo, ofreciendo un análisis que va más allá de la exégesis normativa para adentrarse en los desafíos de la implementación real. En el ámbito de la política pública, este trabajo pretende ofrecer insumos valiosos para los tomadores de decisiones a nivel local y nacional, al identificar las barreras estructurales que limitan la capacidad del Estado para guiar el desarrollo.

Este informe consolida los hallazgos de las tres investigaciones mencionadas, al detallar las fases metodológicas, se busca articular un análisis integrado sobre las causas de la parálisis del sistema de gestión del suelo en Colombia, demostrando cómo las fallas institucionales, fiscales y procesales se interconectan y refuerzan mutuamente.

### 3. Contexto Académico e Institucional de la Investigación

Esta pasantía de investigación se enmarca en el contexto académico de la Maestría en Derecho y Gestión Urbanística de la Universidad del Rosario. Este entorno institucional es fundamental para comprender el enfoque del trabajo, dado que la maestría se distingue por su enfoque interdisciplinario que fusiona el rigor jurídico con la gestión territorial y la planificación.

La investigación se alinea con el proyecto "BRECHAS INSTITUCIONALES DE LAS POLÍTICAS DE SUELO", desarrollado en colaboración por la Cátedra UNESCO de Educación Ambiental y Desarrollo Sostenible de la UNED (España) y el Lincoln Institute of Land Policy. Esta colaboración define un marco de análisis que busca trascender la exégesis normativa para evaluar los resultados prácticos de las políticas de suelo.

El problema central de esta pasantía —la "*brecha de implementación*"— no es un problema puramente legal, sino uno que reside en la intersección crítica entre la norma (Derecho), la capacidad administrativa (Gestión) y las finanzas públicas (Hacienda). El plan de estudios de la maestría, con su énfasis en los instrumentos de planificación, gestión y financiación, así como en el control de legalidad, proporciona el ecosistema intelectual idóneo para este diagnóstico.

El programa fomenta el análisis del derecho "*en acción*", permitiendo un diagnóstico que evalúa la "*última milla*" de la aplicación de la política pública. Este enfoque ha sido crucial para identificar fallas en la capacidad institucional, la trazabilidad fiscal y el debido proceso administrativo.

## **4. Propósito de la pasantía.**

### **4.1. Objetivo General**

El propósito de la pasantía fue diagnosticar los obstáculos sistémicos que limitan la efectividad de los instrumentos de gestión y financiación del suelo definidos en la Ley 388 de 1997, sintetizando tres líneas de investigación en un diagnóstico integrado.

### **4.2. Objetivos Específicos**

1. Describir el proceso de investigación que condujo al diagnóstico de la "*brecha de implementación*" y la "*carga invisible*" en la gestión de cargas urbanísticas en la Sabana de Bogotá.
2. Detallar el proceso de análisis jurídico-comparado sobre la participación en plusvalía que permitió identificar el "*velo informativo*" como un obstáculo para la transparencia fiscal.
3. Explicar el proceso de análisis jurisprudencial que fundamenta la tesis de la "*fragilidad procesal*" de los POT como causa de la inseguridad jurídica sistémica.
4. Sintetizar estos hallazgos para demostrar la interdependencia de las fallas institucionales, fiscales y procesales en la planificación urbana contemporánea.

## **5. Referentes Teóricos, Conceptuales y Normativos**

El proceso de investigación partió del análisis del marco normativo y conceptual que define el "deber ser" de la planificación territorial en Colombia. Estos referentes establecen la base técnica contra la cual se contrastaron los hallazgos prácticos.

## 5.1. Fundamentos Constitucionales y Legales del Urbanismo

El derecho urbanístico colombiano contemporáneo es el resultado de una evolución normativa que culmina con la Constitución Política de 1991 y su desarrollo legislativo principal, la Ley 388 de 1997. Este marco se complementa con una ley orgánica y una profusa reglamentación que, en conjunto, definen las reglas del juego para la planificación del territorio.

Los principios constitucionales fundamentales que legitiman la intervención del Estado en el territorio incluyen la función social y ecológica de la propiedad (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, art. 58), la prevalencia del interés general sobre el particular (Const., 1991, art. 1) y la autonomía de las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo (Const., 1991, art. 287).

Este marco constitucional se instrumentaliza a través de la Ley 388 de 1997, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República de Colombia, 2011) y el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

## 5.2. Naturaleza Jurídica de los Instrumentos de Gestión

La investigación diferenció la naturaleza de cada instrumento para entender sus patologías específicas:

- **Cargas Urbanísticas (Cesiones):** Se conceptualizan como las obligaciones que los propietarios asumen en especie. La carga principal es la cesión obligatoria y gratuita de suelo (Artículo 37, Ley 388 de 1997) destinada a vías locales, espacio público y equipamientos colectivos. En la práctica, se diferencian las Cesiones Tipo A (de carácter público, transferidas al municipio) de las Cesiones Tipo B (de carácter

comunal privado, para conjuntos cerrados). El incumplimiento en la recepción administrativa y jurídica de las Cesiones Tipo A es lo que el proceso de investigación denominó la "*carga invisible*".

- **Participación en Plusvalía:** Se define como una obligación monetaria. La doctrina y la jurisprudencia la han catalogado como un tributo *sui generis* o una contribución. Su fundamento es la captura del mayor valor del suelo generado por una acción urbanística (un cambio normativo, una obra pública) (Artículo 74, Ley 388 de 1997). Crucialmente, es una renta de destinación específica (Artículo 85, Ley 388 de 1997), lo que significa que los fondos recaudados solo pueden invertirse en fines tasados por la ley (ej. vivienda social, infraestructura). El incumplimiento de esta destinación específica fue un eje central de la investigación.
- **Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritaria (DDCP):** Se conceptualiza no como una carga ni un tributo, sino como el mecanismo de ejecución forzosa del Estado (Artículo 52, Ley 388 de 1997) para hacer cumplir la función social de la propiedad y combatir la especulación con suelo ocioso. Su incumplimiento conduce a una enajenación forzosa en pública subasta.

### 5.3. El POT como Acto Administrativo y la "*Fragilidad Procesal*"

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el acto fundacional o también denominado la acción urbanística del cual derivan los demás instrumentos. Jurídicamente, es un acto administrativo de carácter general. Como tal, su validez depende del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), Artículo 137.

La investigación se centró en la distinción entre vicios de fondo (ilegalidad del contenido o del modelo de ciudad) y vicios de forma (defectos en el procedimiento de expedición). El análisis jurisprudencial demostró que los jueces han elevado ciertos trámites —como la concertación con la autoridad ambiental, la consulta previa y la participación ciudadana efectiva— a la categoría de "*formalidades sustanciales*". La omisión de estas formalidades, aunque sean de procedimiento, vicia de nulidad la totalidad del acto.

#### **5.4. Conflictos de Gobernanza y el Vacío Normativo**

Finalmente, el proceso de investigación identificó un conflicto de gobernanza multinivel como un referente conceptual clave. El Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (modificado sustancialmente por el Artículo 32 de la Ley 2294 de 2023) establece la jerarquía de las "*determinantes*" de ordenamiento territorial (ej. ambientales, de infraestructura, agrarias).

Sin embargo, el análisis de la coyuntura y la normativa reveló que existe un "*vacío normativo*". El mandato de un año para que las entidades competentes definieran los mecanismos de coordinación para implementar esta jerarquía venció en mayo de 2024 sin que se expidiera el acto administrativo correspondiente. Este vacío fomenta conflictos horizontales (entre entidades nacionales, ej. Min. Ambiente vs. Min. Agricultura) y conflictos verticales (Nación vs. Municipios). El proyecto de resolución del Ministerio de Ambiente para la Sabana de Bogotá es una manifestación directa de este conflicto, generando una profunda inseguridad jurídica sobre los POT ya adoptados.

### **6. Aporte al campo del conocimiento de la pasantía**

El aporte de esta pasantía de investigación no radica en el análisis aislado de un instrumento de la Ley 388 de 1997, sino en el diagnóstico integrado de sus patologías

interconectadas. La investigación demuestra que los instrumentos de gestión del suelo en Colombia fallan en una cadena de causalidad sistémica.

La "*fragilidad procesal*" y los conflictos de gobernanza actúan como la falla de origen: si el POT, como acto administrativo fundacional, es jurídicamente inestable y puede ser anulado por vicios de forma, genera una "*inseguridad jurídica*" sistémica que paraliza la toma de decisiones.

Esta parálisis fomenta la "*debilidad institucional*". Los funcionarios, ante el riesgo de litigios, evitan aplicar instrumentos complejos (como la DDCP) o, peor aún, fallan en la ejecución de tareas administrativas básicas, como la recepción de las áreas de cesión. Esto último genera la "*carga invisible*": activos públicos que existen en el papel pero que se deterioran en la práctica, representando un pasivo para la comunidad y un riesgo fiscal.

A su vez, esta debilidad institucional se manifiesta en la opacidad fiscal. El "*velo informativo*" identificado en la gestión de la plusvalía demuestra que, incluso cuando se logra recaudar, los fondos se pierden en las cuentas generales del municipio. Esta falta de trazabilidad anula de facto el mandato de destinación específica, rompiendo el contrato social del reparto equitativo y deslegitimando todo el sistema.

El aporte, por tanto, es demostrar que la efectividad de la Ley 388 de 1997 no depende únicamente de reformar los instrumentos financieros, sino de resolver las fallas procesales, de gobernanza y de transparencia fiscal que vician el sistema desde su origen.

## 7. Descripción de las actividades realizadas

Esta sección describe el proceso metodológico mediante el cual se estructuró la investigación de la pasantía. El trabajo se ejecutó en cuatro fases metodológicas que correspondieron a los tres documentos de investigación elaborados y su síntesis final.

### 7.1. Fase 1: Diagnóstico de la Debilidad Institucional

El proceso de la pasantía inició con una investigación exploratoria sobre la efectividad de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en un territorio de alta dinámica de urbanización: la Sabana de Bogotá.

- **Proceso Metodológico:** El proceso consistió en varias actividades:
  1. **Análisis Documental y Doctrinal:** Se realizó un análisis de los tres instrumentos clave: cargas urbanísticas (cesiones), participación en plusvalía y Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritaria (DDCP).
  2. **Análisis Normativo:** Se recopiló y analizó el marco normativo (Ver Tabla 1), contrastándolo con los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios relevantes (ej. Chía, Cajicá, Funza) para examinar cómo se adaptaban localmente las normas de cesiones (Ver Tabla 2).
  3. **Estudio de Casos:** Se revisaron estudios de caso (ej. el litigio por plusvalía en el caso Hacienda Fontanar en Chía, y la experiencia de aplicación de la DDCP en Bogotá 2008-2012) y la jurisprudencia relevante.

**Tabla 1: Marco Normativo de los Instrumentos Analizados**

<b>Instrumento</b>	<b>Marco Constitucional</b>	<b>Marco Legal Principal (Ley 388 de 1997)</b>	<b>Reglamentación Clave</b>
<b>Cargas Urbanísticas (Cesiones)</b>	Art. 58 (Función social)	Art. 37 (Cesión obligatoria y gratuita)	Decreto 1077 de 2015 (Detalla la obligación)
<b>Participación en Plusvalía</b>	Art. 82 (Participación estatal)	Art. 74 (Hechos generadores); Art. 85 (Destinación específica)	Acuerdos Municipales (Ej. Rionegro, Envigado)
<b>DDCP</b>	Art. 58 (Función social)	Art. 52-56 (Procedimiento de enajenación forzosa)	Decreto 1077 de 2015; Ley 1537 de 2012 (VIS/VIP)

*Fuente: Elaboración propia con base en la normativa citada.*

**Tabla 2: Régimen Comparado de Cesiones Obligatorias Públicas (Tipo A) en la Sabana de Bogotá**

<b>Municipio</b>	<b>Norma de Referencia</b>	<b>Porcentaje General (% Área Neta Urbanizable)</b>	<b>Porcentaje para VIS (% ANU)</b>	<b>Porcentaje para VIP (% ANU)</b>	<b>Distribución (Parques / Equipamiento)</b>
<b>Chía</b>	Decreto 61 de 2014	No especificado (régimen general en POT)	25%	20%	VIS: 15-20% / 5-10% VIP: 12-17% / 3-8%
<b>Cajicá</b>	Acuerdo 16 de 2014 Decreto 067 de 2017	30% (20% para Propiedad Horizontal)	No especificado (régimen general)	No especificado (régimen general)	15-20% / 10-15%
<b>Funza</b>	Decreto 140 de 2000	No especificado (régimen general en POT)	No especificado (régimen general)	No especificado (régimen general)	Según Art. 77 del PBOT

*Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 61 de 2014 (Chía), el Acuerdo 16 de 2014 y el Decreto 067 de 2017 (Cajicá), y el Decreto 140 de 2000 (Funza).*

- **Hallazgo del Proceso: La "Carga Invisible"** El análisis de la gestión de las cesiones reveló una falla sistémica. El problema no reside en los porcentajes normativos (Tabla 2), sino en la fase de *gestión y administración*. La evidencia (incluyendo informes de auditoría en Bogotá replicados en la práctica de la Sabana) apunta a una falla en la recepción formal (material y jurídica) de las Cesiones Tipo A por parte de las administraciones.

Este fenómeno convierte un activo público potencial en un "*activo huérfano*". Al no figurar formalmente en el inventario de bienes del municipio, es jurídicamente imposible asignar presupuesto público para su mantenimiento. El espacio (parque, vía) se deteriora, convirtiéndose en un pasivo urbano: una "*carga invisible*" que degrada la calidad de vida y erosiona el contrato social del urbanismo.

Esta fase inicial también identificó la inseguridad jurídica y la falta de transparencia como factores clave. El caso de Chía (Tabla 4) y los datos de recaudo (Tabla 3) sugirieron que estas patologías requerían una investigación más profunda.

**Tabla 3: Comparativo de Recaudo de Tributos Urbanísticos en la Sabana**

<b>Municipio</b>	<b>IPU (millones)</b>	<b>Plusvalía (millones)</b>	<b>Ponderación Plusvalía (%)</b>
Cajicá	77,129	16,499	21%
Funza	88,950	21,541	24%
Chía	206,990	5,542	3%
Zipaquirá	75,893	3,565	5%

<b>Municipio</b>	<b>IPU (millones)</b>	<b>Plusvalía (millones)</b>	<b>Ponderación Plusvalía (%)</b>
Bogotá D.C.	11,885,170	73,389	0.6%

*Fuente: Elaboración propia con base en Asocapitales & MVCT (s.f.).*

**Tabla 4: Cronología del Caso Plusvalía Hacienda Fontanar (Chía)**

<b>Año</b>	<b>Evento</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fuentes</b>
2000	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	El POT de Chía determina que los terrenos de la Hacienda Fontanar son urbanizables y generadores de plusvalía.	(Infobae, 2022; W Radio, 2022)
2008	Acuerdo Municipal No. 8	El Concejo de Chía, motivado por una orden judicial, fija la tarifa de plusvalía en un 40%.	(Infobae, 2022; W Radio, 2022)
2010	Decreto No. 59	El alcalde de la época expide un decreto que determina el valor que deben pagar los propietarios de los terrenos beneficiados, incluida la Hacienda Fontanar.	(Infobae, 2022; W Radio, 2022)
2012-2013	Pago de la plusvalía	Los propietarios, Haiku Associated Inc. y Ganadería Hacienda El Palmar, pagan en dos cuotas un total de \$15,960,971,840 pesos.	(Infobae, 2022; W Radio, 2022)
2014	Demanda judicial	Haiku Associated Inc. demanda la nulidad del cobro y el restablecimiento del derecho, alegando que el cobro era irregular.	(Infobae, 2022)

<b>Año</b>	<b>Evento</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fuentes</b>
2019	Fallo del Consejo de Estado	En segunda instancia, el Consejo de Estado falla a favor de la constructora, ordenando al municipio la devolución del valor pagado ajustado por el IPC.	(Infobae, 2022)
2022	Embargo de cuentas	El Tribunal de Cundinamarca ordena el embargo de las cuentas del municipio para garantizar la devolución del pago. El alcalde reconoce que el municipio no tiene la capacidad presupuestal para cubrir la deuda.	(Caracol Radio, 2022; Infobae, 2022)

*Fuente: Elaboración propia con base en Caracol Radio (2022), Infobae (2022) y W Radio (2022).*

**Tabla 6: Resultados de la Aplicación de la DDCP en Bogotá (2008-2012)**

<b>Métrica</b>	<b>Declaración Inicial (Resolución 147/2008)</b>	<b>Proyectos Residenciales Licenciados (Resultado)</b>	<b>Resultados de Subasta (Muestra)</b>
Total de Predios Declarados	198	N/A	29
Área Total (Hectáreas)	942 ha	N/A	N/A
Unidades VIS Generadas	N/A	10,378	N/A
Unidades VIP Generadas	N/A	544	N/A

<b>Métrica</b>	<b>Declaración Inicial (Resolución 147/2008)</b>	<b>Proyectos Residenciales Licenciados (Resultado)</b>	<b>Resultados de Subasta (Muestra)</b>
Predios Adjudicados	N/A	N/A	6
Predios Sin Ofertantes	N/A	N/A	23

*Fuente: Elaboración propia con base en Maldonado & Hurtado (2014).*

El análisis de la DDCP (Tabla 6) reforzó el hallazgo de la debilidad institucional. A pesar de ser una herramienta poderosa, su aplicación real fue mínima (solo el 1% de los predios declarados fueron adjudicados), demostrando la parálisis administrativa ante instrumentos complejos.

## **7.2. Fase 2: Diagnóstico de la Opacidad Fiscal**

A partir del hallazgo preliminar de "*Falta de Transparencia*" (Fase 1) y los datos de recaudo (Tabla 3), se diseñó una segunda investigación focalizada. El objetivo de este proceso fue verificar si esta opacidad era un problema de baja capacidad (en municipios de la Sabana) o una falla estructural del sistema de finanzas públicas.

- **Proceso Metodológico:**

1. **Selección de Casos:** Se seleccionaron dos municipios con alta capacidad técnica y financiera: Rionegro y Envigado, ambos con mercados inmobiliarios dinámicos.
2. **Análisis Jurídico-Comparado:** Se ejecutó un análisis de sus Acuerdos municipales de plusvalía: el Acuerdo 023 de 2012 de Rionegro (modelo "flexible" sin porcentajes

fijos) versus el Acuerdo 026 de 2007 de Envigado (modelo "prescriptivo" que obliga a un 20% para cada una de las 5 destinaciones del Art. 85).

3. **Auditoría Documental:** Se intentó rastrear el recaudo y la ejecución de estos fondos en sus informes públicos de ejecución presupuestal, Marcos Fiscales de Mediano Plazo e informes de gestión de los últimos cinco años.
- **Hallazgo del Proceso:** El "*Velo Informativo*" El proceso de auditoría documental constató la existencia de un "*velo informativo*". A pesar de sus diseños normativos radicalmente distintos, en ambos municipios los fondos recaudados por plusvalía no eran trazables en las cuentas públicas.

Los informes de ejecución presupuestal no contienen un rubro específico para "*participación en plusvalía*". Los ingresos, en caso de ser recaudados, se agregan dentro de categorías amplias como "*Ingresos no tributarios*" u "*Otros ingresos corrientes*". Esta práctica contable imposibilita la verificación del cumplimiento de la destinación específica del Artículo 85 de la Ley 388.

Este hallazgo es crucial: demuestra que la falta de transparencia es una falla fiscal estructural (de Hacienda) y no solo un problema de capacidad (Gestión), ya que ocurre incluso en municipios con alta capacidad técnica. El mandato redistributivo de la ley se anula de facto

### 7.3. Fase 3: Diagnóstico de la Inseguridad Jurídica

Paralelamente, se abordó el segundo factor sistémico identificado en la Fase 1: la "Inseguridad Jurídica", ejemplificada por el caso de Chía (Tabla 4). Si la aplicación de las

cargas y la plusvalía dependen del POT, el proceso de investigación se centró en determinar por qué los POT son instrumentos jurídicamente inestables.

- **Proceso Metodológico:**

1. **Análisis Jurisprudencial Sistemático:** Se realizó un análisis de un corpus de sentencias del Consejo de Estado y Tribunales Administrativos que han declarado la nulidad de POTs, PBOTs y EOTs en diversos municipios.
2. **Casos Analizados:** Se incluyeron, entre otros, los casos de Cali (Acuerdo 373 de 2014), Bogotá (Decreto 555 de 2021), La Ceja (Acuerdo 013 de 2006), Ibagué (Decreto 1000-823 de 2014), Cartagena (Acuerdo 033 de 2007) y Santa Marta.
3. **Clasificación de Causales:** Se clasificaron las causales de nulidad en dos categorías: vicios de forma (competencia, procedimiento, participación) y vicios de fondo (contenido de la norma, modelo de ciudad).

**Tabla 5: Síntesis de Jurisprudencia Relevante sobre Nulidad de POTs**

<b>Ciudad/Municipio</b>	<b>Acto Administrativo Demandado</b>	<b>Tribunal/Corte</b>	<b>Fecha del Fallo (Aprox.)</b>	<b>Causal de Nulidad Principal</b>	<b>Referencia de la Fuente</b>
Cali	Acuerdo 373 de 2014	Tribunal Administrativo del Valle del Cauca	Mayo 2024	Vicio de competencia (Alcalde ad-hoc)	(Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, 2024)
Bogotá	Decreto 555 de 2021	Juzgado Quinto Administrativo/Trib	Juni o-Agos	Vicio de competencia	(Juzgado Quinto Administrativo

Ciudad/Municipio	Acto Administrativo Demandado	Tribunal/Corte	Fecha del Fallo (Aprox.)	Causal de Nulidad Principal	Referencia de la Fuente
		Tribunal Administrativo de Cundinamarca	Enero 2022	(Expedición por decreto)	Jurisdicción Oral del Circuito de Bogotá, 2022; Consejo de Estado, 2019a, 2022b, 2022c)
La Ceja del Tambo (Antioquia)	Acuerdo 013 de 2006	Consejo de Estado	Marzo 2018	Omisión de concertación ambiental	(Consejo de Estado, 2018; Concejo Municipal de La Ceja del Tambo, 2017)
Ibagué	Decreto 1000-823 de 2014	Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué	Septiembre 2017	Omisión de concertación ambiental	(Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, 2017; Tribunal Administrativo del Tolima, 2022; CORTO

<b>Ciudad/Municipio</b>	<b>Acto Administrativo Demandado</b>	<b>Tribunal/Corte</b>	<b>Fecha del Fallo (Aprox.)</b>	<b>Causal de Nulidad Principal</b>	<b>Referencia de la Fuente</b>
					LIMA, 2017)
Cartagena	Acuerdo 033 de 2007	Consejo de Estado	Octubre 2019	Omisión de publicidad y participación	(Consejo de Estado, 2019)
Santa Marta	Acuerdo municipal de 2004	Consejo de Estado	Febrero 2020	Omisión de consulta ciudadana y falta de compensación	(Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., s. f.; El Heraldo, 2020)
Santa Marta	Acuerdo 010 de 2016	Tribunal Administrativo del Magdalena	Septiembre 2019	Vicio de competencia (delegación de facultades)	(Tribunal Administrativo del Magdalena, 2019)
Arauca	Ajustes al POT de 2000	Tribunal Administrativo de Arauca/Consejo de Estado	Diciembre 2020	Vulneración de la vigencia mínima	(Consejo de Estado, 2020a; Tirant, 2024)

- **Hallazgo del Proceso: La "*Fragilidad Procesal*"** El hallazgo central fue la "*fragilidad procesal*". La jurisprudencia (Ver Tabla 5) demuestra que los POT se anulan de manera recurrente y consistente por *vicios de forma*, no por *vicios de fondo*.

El Consejo de Estado ha consolidado la doctrina de la "*no convalidación*" (ej. caso La Ceja), la cual establece que la omisión de una formalidad sustancial (como la concertación ambiental) vicia de nulidad la totalidad del acto, y dicha ilegalidad no puede ser saneada o convalidada *a posteriori*. Esto concluyó que la inseguridad jurídica del sistema se origina en la inestabilidad procesal de su acto fundacional.

#### 7.4. Fase 4: Síntesis y Validación Coyuntural

La fase final del proceso de pasantía consistió en la síntesis de los hallazgos de las Fases 1, 2 y 3. Durante este proceso, se analizó la coyuntura del conflicto por el proyecto de Resolución de determinantes ambientales del Ministerio de Ambiente para la Sabana de Bogotá (2025).

- **Proceso Metodológico:** Se revisó el proyecto de resolución ministerial y las observaciones técnicas presentadas por la Cámara de Comercio de Bogotá. Se contrastaron los argumentos del conflicto con los hallazgos de las fases previas de la pasantía.
- **Hallazgo del Proceso (Validación Empírica):** Este análisis coyuntural sirvió como una validación empírica en tiempo real de las tesis de la pasantía. El conflicto evidencia:

1. La "*fragilidad procesal*" y el "*vacío normativo*": La CCB alega que la resolución fue impuesta sin la debida "concertación" y resalta la falta de reglamentación del Art. 10 de la Ley 388.

2. La "***inseguridad jurídica***": La CCB advierte que la "*aplicación inmediata*" de la resolución amenaza la estabilidad de POTs ya concertados y vigentes (ej. Bogotá, Fómeque, Chocontá) y proyectos de infraestructura estratégicos en ejecución (ej. Regiotram de Occidente).

Este caso demostró la interconexión de todas las fallas identificadas: la falta de un *proceso* de gobernanza claro (el "*vacío normativo*") genera un *vicio de forma* (la "falta de concertación"), lo que resulta en una "inseguridad jurídica" masiva que paraliza la gestión del suelo.

## 8. Conclusiones

El proceso de investigación de esta pasantía, desarrollado en las fases metodológicas descritas, permite concluir que la ineficacia de los instrumentos de gestión y financiación del suelo en Colombia es un problema sistémico con una cadena de causalidad definida, que va más allá del simple diseño de los instrumentos.

1. **La Fragilidad Procesal es el Fundamento de la Incertidumbre.** La falla principal del sistema es la "*fragilidad procesal*" de los Planes de Ordenamiento Territorial. El análisis jurisprudencial (Fase 3) demostró de manera contundente que la anulación de estos actos por vicios de forma (el *cómo* se expiden), y no de fondo (el *qué* proponen), crea una "*inseguridad jurídica*" sistémica. Esta inestabilidad inhibe la acción administrativa y la inversión privada. El conflicto de las determinantes ambientales (Fase 4) es la manifestación más reciente y grave de esta patología. La falta de un procedimiento de coordinación claro (el "*vacío normativo*" del Art. 10) amenaza con

paralizar la planificación regional, validando que el problema de origen es procesal y de gobernanza.

2. **La Incertidumbre Conduce a la Debilidad Institucional.** Esta inseguridad jurídica sistémica fomenta la parálisis y la "*debilidad institucional*". Los funcionarios públicos, ante el riesgo de litigios (como el caso Fontanar en Chía, Tabla 4) o la incertidumbre normativa, evitan aplicar instrumentos complejos y contenciosos (como la DDCP, ver Tabla 6). Esta debilidad se manifiesta de forma aún más básica en la falla de tareas administrativas simples: la no recepción formal de las cesiones obligatorias. El hallazgo de la "*carga invisible*" (Fase 1) demuestra que esta negligencia transforma los activos públicos en pasivos, privando a la comunidad de espacio público y equipamientos.
3. **La Opacidad Fiscal Anula el Propósito Redistributivo.** De forma paralela, el "*velo informativo*" identificado en la gestión de la plusvalía (Fase 2) neutraliza el propósito de los instrumentos financieros. El análisis en Rionegro y Envigado demostró que, incluso con alta capacidad técnica, la falta de trazabilidad en la contabilidad pública es una falla estructural. Al no poder rastrear los fondos, se rompe el mandato de destinación específica (Artículo 85, Ley 388), convirtiendo la herramienta en un simple recaudo sin el beneficio social correspondiente. Esto deslegitima el instrumento y anula *de facto* su fin redistributivo.

La conclusión general es que, sin seguridad jurídica procesal en la planificación (Fase 3) y sin transparencia en las finanzas (Fase 2), la capacidad institucional (Fase 1) no puede desarrollarse. El espíritu de la Ley 388 de 1997, basado en el reparto equitativo, permanece

como un diseño teórico robusto cuya aplicación práctica es sistemáticamente neutralizada por fallas en el proceso, la gobernanza y la gestión fiscal.

### 9. Aprendizajes que deja este trabajo al estudiante de pasantía

El desarrollo de esta pasantía de investigación, estructurada en las fases metodológicas descritas y siguiendo el rigor del modelo de informe, ha proporcionado aprendizajes técnicos y conceptuales profundos en el campo del derecho y la gestión urbanística:

1. **Análisis Interdisciplinario: La Intersección Derecho-Gestión-Hacienda** El principal aprendizaje ha sido la consolidación de la competencia para analizar problemas de gestión urbana no solo desde la exégesis de la norma (Derecho), sino desde su aplicación práctica (Gestión) y sus implicaciones financieras (Hacienda Pública). El proceso demostró que el fracaso de los instrumentos no es solo legal; es una cadena causal. Un fallo en el *Derecho* (la "*fragilidad procesal*" de los POT) genera una parálisis en la *Gestión* (la "*carga invisible*" en las cesiones), lo cual, a su vez, se manifiesta en una patología de la *Hacienda Pública* (el "*velo informativo*" en la plusvalía).
2. **Competencia en Análisis Jurisprudencial Sistemático** El desarrollo del trabajo sobre la "*fragilidad procesal*" (Fase 3) ha fortalecido la habilidad para realizar análisis jurisprudenciales sistemáticos. El aprendizaje no consistió en revisar fallos aislados, sino en identificar *patrones* (la prevalencia de vicios de forma sobre vicios de fondo) y *doctrinas* consolidadas (la "*no convalidación*" de vicios formales sustanciales). Esto permitió comprender cómo la jurisprudencia impacta directamente la política pública, elevando el debido proceso administrativo a una garantía iusfundamental en el urbanismo.

3. **Metodología de Análisis Fiscal-Urbano** El estudio sobre Rionegro y Envigado (Fase 2) proporcionó una metodología concreta para conectar el derecho urbanístico (los Acuerdos municipales de plusvalía) con la contabilidad pública (los Marcos Fiscales de Mediano Plazo). Se aprendió que la transparencia presupuestaria y la correcta codificación contable no son un asunto menor, sino condiciones técnicas indispensables para la efectividad de cualquier instrumento de financiación con destinación específica. Sin trazabilidad fiscal, el mandato del Artículo 85 es letra muerta.
4. **Compresión de la Gobernanza Multinivel y los "Vacíos Normativos"** El análisis de la "*brecha de implementación*" (Fase 1) y el conflicto de determinantes (Fase 4) ha evidenciado que la planificación territorial no es un acto puramente municipal. Es un complejo proceso de gobernanza multinivel. Se aprendió que una falla en la articulación de esa gobernanza (el "*vacío normativo*" del Artículo 10) puede paralizar todo el sistema, como lo demuestra la coyuntura en la Sabana de Bogotá. Esto demuestra la absoluta interdependencia entre la Nación y los territorios para la seguridad jurídica de la gestión del suelo.

## **10. Referencias bibliográficas**

Alcaldía de Chía. (2014). *Decreto 61 de 2014*.

Alcaldía de Mosquera. (2024). *Programa mejoramiento de vivienda - MOSQUERA CONECTA 2024-2027*.

Amarilo. (s.f.). *Proyectos de vivienda en Cajicá*.

Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. *Vniversitas*, (124), 17-42.

Asocapitales & Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s.f.). *Instrumentos de financiamiento para el desarrollo urbano*.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2025). *Observaciones al proyecto de Resolución “Por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá”*.

Caracol Radio. (2022, 17 de mayo). *Le embargaron las cuentas al municipio de Chía por deuda con constructor de un centro comercial*.

Catastro de Bogotá. (2014). *Informe Final: Cálculo y Liquidación del Efecto Plusvalía*.

Catastro de Bogotá. (s.f.). *Instructivo para el pago de la participación en plusvalía*.

Concejo de Bogotá. (2017). *Inicia discusión en el Concejo de Bogotá al proyecto de acuerdo...*

Concejo de Bogotá. (2021). *Proyecto de Acuerdo 060 de 2021*.

Concejo de Envigado. (2007, 26 de julio). *Acuerdo 026 de 2007. Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalía en el Municipio de Envigado..*

Concejo de Rionegro. (2012, 17 de diciembre). *Acuerdo 023 de 2012. Por el cual se reglamenta la participación del municipio de Rionegro en el tributo de participación en la plusvalía..*

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Diario Oficial No. 43.091.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1537 de 2012*. Diario Oficial No. 48.467.

Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023*. Diario Oficial No. 52.404.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2018, 22 de marzo). *Sentencia de Radicado 05001-23-31-000-2007-01306-01..*

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2020). *Sentencia de Unificación 25000-23-37-000-2012-00375-02..*

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Gaceta Constitucional No. 114.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (s.f.). *Evaluación de la plusvalía como instrumento de financiación del desarrollo urbano en Colombia: 1997-2017*.

Dialnet. (s.f.). *Análisis jurídico del fallo de plusvalía*.

Escobar Herrera, D. (2019). *Análisis del uso y aplicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo como instrumento de viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal. Estudio de caso de los municipios de Medellín y Envigado (2018- 2027)*. Repositorio Institucional EAFIT.

García-Osorio, D. G., & Jaramillo-González, S. (2019). La participación en la plusvalía del suelo en Colombia: entre la equidad y la eficiencia. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 32(1), 287-320.

Gómez Gallego, J. (2025, 31 de marzo). La Sabana de Bogotá en disputa, ¿conservación o desarrollo? *La Tribuna Colombia*.

Infobae. (2022, 17 de mayo). *Le embargaron las cuentas al municipio de Chía por deuda con constructor de un centro comercial*.

Infobae. (2025, 15 de julio). *Consejo de Estado congeló resolución ambiental del Gobierno y desató pelea entre Petro y Galán por la sabana de Bogotá*.

La Haus. (s.f.). *Proyectos de vivienda nueva en Funza*.

La Silla Vacía. (2025, 14 de marzo). *La pelea por el POT de la Sabana que enfrenta a Galán y Petro [Video]*. YouTube.

Maldonado Copello, M. M., & Hurtado Tarazona, A. (2014). *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia. La experiencia de Bogotá, 2008-2012*. Lincoln Institute of Land Policy.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s.f.). *Guía para la implementación de la participación de plusvalía*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022). *Concepto 2022EE0051955*.

Munévar Quintero, C. A., & Hernández Gómez, N. (2017). La naturaleza jurídica de la plusvalía urbana: Un análisis desde los derechos colectivos y la función social de la propiedad. *Opción*, 33(82), 280-297.

Municipio de Rionegro. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo. Período 2020 - 2029*. Secretaría de Hacienda.

Municipio de Rionegro. (2023, 5 de enero). *Resolución 0001 de 2023..*

Peña Porras, D. I. (2023). *Derecho urbanístico y ordenamiento del territorio en Colombia*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1077 de 2015*.

Puentes, T., Montenegro, L., & Salcedo, M. (2024). *Finanzas de Bogotá y la Región Ingresos municipales*. Observatorio del Hábitat.

Revista del Externado. (s.f.). *El laberinto jurídico de las plusvalías y el principio de seguridad jurídica*.

Revistas Unilibre. (s.f.). *Análisis del procedimiento administrativo para el cobro de la plusvalía y los obstáculos en los municipios colombianos*.

Rodríguez, L. (s.f.). Los principios del derecho urbanístico en Colombia. En *Derecho Administrativo* (pp. 295-314). Universidad Nacional Autónoma de México.

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. (2024, 18 de mayo). *Proceso de Nulidad Simple contra el Acuerdo 373 de 2014.*

Valora Analitik. (2025, 14 de marzo). *Tensión por ordenamiento ambiental en la Sabana de Bogotá: estas son las posiciones*.

W Radio. (2022, 17 de mayo). *Por pleito con la Hacienda Fontanar, embargan las cuentas del municipio de Chía*.