



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1636

Bogotá, D. C., viernes, 5 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se reconoce y regula el contrato agrario como modalidad especial de trabajo rural, se establecen garantías para la formación y formalización de los trabajadores rurales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Radicación Proyecto de Ley

Respetado Secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración del honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley número 251 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reconoce y regula el contrato agrario como modalidad especial de trabajo rural, se establecen garantías para la formación y formalización de los trabajadores rurales y se dictan otras disposiciones.*

Debido a lo anterior, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite legislativo correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley. Por tal motivo adjuntamos original y dos (2) copias del documento, junto con una copia adicional en formato digital, que se allegará por los canales oficiales de esta Secretaría General.

Atentamente,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se reconoce y regula el contrato agrario como modalidad especial de trabajo rural, se establecen garantías para la formación y formalización de los trabajadores rurales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto reconocer y regular el contrato agrario como modalidad especial y diferenciada de trabajo rural, promoviendo su formalización, garantizando el acceso efectivo a los derechos y garantías laborales, a la seguridad social de los trabajadores y las trabajadoras agrarias, y dictando medidas para crear mecanismos de formación y capacitación especializada en trabajo agrario.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entiende por:

a) **Actividad agraria primaria:** Toda actividad económica orientada a la producción, extracción u obtención de materias primas de origen agrario, incluyendo agricultura, ganadería, avicultura,

porcicultura, piscicultura, silvicultura, horticultura, floricultura y actividades conexas desarrolladas en predios rurales.

b) Trabajador agrario: Persona natural que ejecuta personalmente actividades agrarias primarias bajo subordinación y dependencia de un empleador, a cambio de una remuneración.

c) Empleador agrario: Persona natural o jurídica que contrata trabajadores para el desarrollo de actividades agrarias primarias.

d) Trabajo estacional: Aquel que se desarrolla en períodos determinados del año, correspondientes a ciclos productivos específicos.

e) Predio rural: Inmueble ubicado en suelo rural destinado a actividades agrarias primarias.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* Esta ley se aplica a las relaciones laborales que se desarrollen en actividades agrarias primarias, con excepción de:

1. Empresas agroindustriales que transformen materias primas mediante procesos industriales.
2. Actividades de comercialización, distribución y transporte de productos agrarios.
3. Servicios conexos que no constituyan actividad agraria primaria.

Parágrafo. Los trabajadores excluidos se regirán por las normas generales del Código Sustantivo del Trabajo.

TÍTULO II

DEL CONTRATO DE TRABAJO AGRARIO

Artículo 4°. *Contrato Agrario.* Hay contrato de trabajo agrario cuando el trabajador o trabajadora labora en la ejecución de tareas propias de la actividad agraria en toda la cadena de producción primaria, sin perjuicio de su reconocimiento como persona campesina; comprenderá aquellas actividades permanentes, transitorias, estacionales en virtud de los ciclos productivos o de temporada, continuas o discontinuas.

De conformidad con el inciso anterior, se considera empleador agrario a la persona natural o jurídica que contrata personas naturales para el desarrollo de actividades agrarias, agrícolas, forestales, hortícolas, acuícolas, apícolas, silvicultura, pesca u otras semejantes, de manera subordinada y a cambio de una remuneración.

Se entenderá por actividad agraria primaria toda actividad encaminada a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, acuícolas, apícolas u otras semejantes, también lo es su transformación artesanal, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales. Quedan expresamente excluidas las actividades industriales de empaque, reempaque, transporte, exposición, venta o transformación a través de cualquier proceso que modifique su estado natural.

Parágrafo 1°. La ejecución de tareas propias de la actividad agraria en toda la cadena de producción primaria presumirá que se trata de un contrato de trabajo agrario. Este contrato no aplica para las

empresas agroindustriales a quienes les aplican las normas generales del contrato laboral contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 2°. Si las actividades realizadas para este contrato se mantienen por más de 27 semanas continuas para el mismo empleador, se entenderá estipulado con este a tiempo indefinido.

Parágrafo 3°. El trabajador y trabajadora agraria que labore en actividades estacionales o de temporada, cíclicas o periódicas, tendrá derecho preferente para volver a ser contratado en la siguiente temporada o estación, siempre y cuando el trabajador o trabajadora haya realizado sus labores conforme a las necesidades del servicio o que el mismo sea requerido.

Parágrafo 4°. Para todos los efectos de esta Ley, queda prohibida la vinculación de trabajadores agrarios mediante empresas de servicios temporales y la tercerización laboral.

Artículo 5°. *Jornal Agrario.* Se adiciona un artículo al Título V Capítulo I del Código Sustantivo del Trabajo, así:

“ARTÍCULO 133 A. *JORNAL AGRARIO.* Créase la modalidad de jornal agrario para remunerar los contratos agrarios. El trabajador o trabajadora podrá acordar con el empleador el pago del salario y en general de la totalidad de derechos y obligaciones derivados de la modalidad aquí descrita, el cual se reconocerá en los periodos de pago pactados entre las partes bajo la modalidad de un jornal rural, que además de retribuir el trabajo diario ordinario, compensará el valor de la totalidad de prestaciones sociales y beneficios legales a que tenga derecho el trabajador agrario, tales como primas, auxilios y subsidios, sin incluir las vacaciones.

El trabajador o trabajadora agrario disfrutará de vacaciones en los términos previstos en el Capítulo IV del Título VII del Código Sustantivo del Trabajo, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen y, cuando resulte procedente, a la indemnización por despido sin justa causa, la cual se liquidará de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 1°. En ningún caso el jornal diario agrario será inferior al salario mínimo diario legal vigente o al pactado en convención colectiva sectorial más el tiempo de descanso que no podrá ser inferior al veinte por ciento (20%) de dicha cuantía y el factor prestacional que no podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) de dicha cuantía.

Parágrafo 2°. Esta modalidad requiere pacto expreso entre las partes. El trabajo suplementario no está incluido dentro del jornal agrario.

Artículo 6°. *Seguridad Social y Prestacionales Sociales.* Los aportes al sistema de seguridad social que se deriven del contrato agrario y del jornal agrario se distribuirán así:

1. El 60% del valor total del aporte será cubierto por el empleador.
2. El 40% restante será cubierto por el Fondo de Solidaridad Pensional, a cargo del Ministerio del Trabajo.

Cuando el pago al trabajador se realice por jornal, el empleador deberá realizar un aporte diario proporcional al sistema de seguridad social integral y a las prestaciones sociales, calculado sobre el salario diario efectivamente pagado.

Parágrafo. En un plazo no mayor a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo reglamentará las condiciones y calidades que deben acreditar los empleadores agropecuarios para acceder a este beneficio.

Artículo 7°. Garantías para la vivienda del trabajador y trabajadora rural que reside en el lugar de trabajo y su familia. Se garantizan los siguientes derechos especiales para el trabajador y la trabajadora rural que habita en el predio de explotación con su familia, en el marco de las posibilidades reales de la zona rural:

1. El empleador que requiera que el trabajador o trabajadora rural viva en su predio, deberá garantizar condiciones locativas mínimas.
2. El empleador tendrá a su cargo las reparaciones necesarias y las locativas cuando estas se deriven de una fuerza mayor o caso fortuito.
3. El empleador mantendrá en el lugar de trabajo un botiquín de primeros auxilios y extintor, con el fin de atender las emergencias que se presenten en sus instalaciones, de conformidad con la reglamentación vigente al respecto.

Parágrafo. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Trabajo implementará el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantías de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras rurales para fortalecer el sistema de protección y seguridad social; ayudar a superar la pobreza y la desigualdad de la población rural, promoviendo la integración y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad para alcanzar el bienestar de la población.

Artículo 8°. Programa de formación para el trabajo rural. El Ministerio del Trabajo a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en articulación con los Ministerios de Educación Nacional, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñarán, formularán e implementarán un programa de formación para el trabajo rural que permita evaluar, acreditar, legitimar, reconocer, homologar y certificar los saberes y conocimientos empíricos ancestrales y en actividades pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, acuícolas, apícolas, silvicultura, pesca u otras semejantes.

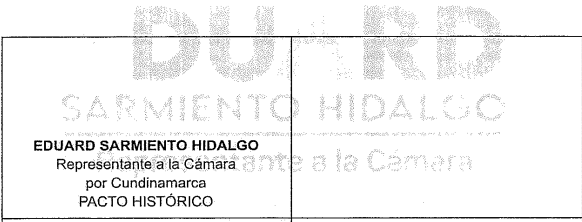
Parágrafo. Las entidades citadas en el presente artículo reglamentarán la vinculación laboral de las personas a quienes se les haya certificado los saberes y conocimientos empíricos, en la ejecución de todo proyecto productivo que desarrolle el Gobierno nacional o las Entidades Territoriales.

TÍTULO III

III DISPOSICIONES FINALES

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley tiene como propósito fundamental modernizar y especializar el régimen laboral aplicable al sector agrario colombiano, respondiendo a las particularidades inherentes al trabajo rural y a las dinámicas específicas de las actividades agrarias en la economía nacional.

La iniciativa legislativa busca consolidar un marco normativo integral que reconozca las realidades del trabajo en el campo colombiano, donde confluyen tradiciones ancestrales, ciclos productivos estacionales, geografías diversas y condiciones socioeconómicas particulares que requieren un tratamiento jurídico diferenciado y especializado.

Lo anterior, sin dejar de lado la dignificación y formalización del trabajo agrario, entendiendo que gran parte de los trabajadores del sector son campesinos, que hoy día son sujetos de especial protección constitucional (artículo 64 C.P.). Lo que aunado a la formación y capacitación académica, las garantías a la labor agraria y claridades de las cuales se reviste el presente Proyecto de Ley, describe a la perfección lo que se busca con esta iniciativa.

Objetivos Específicos

De manera particular y sin menoscabo de la definición general expuesta anteriormente, el presente proyecto también busca:

1. Regular de manera comprehensiva el contrato de trabajo agrario como modalidad especial dentro del ordenamiento laboral colombiano, reconociendo sus características distintivas frente al trabajo urbano industrial;
2. Establecer garantías laborales específicas y adecuadas para los trabajadores del sector agrario, que respondan efectivamente a sus necesidades y condiciones de vida;
3. Promover la formalización del empleo rural mediante incentivos y mecanismos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores del sector;
4. Garantizar el acceso efectivo y sostenible a la seguridad social integral para los trabajadores agrarios, superando las barreras estructurales que históricamente han limitado esta cobertura y;
5. Crear mecanismos institucionales de formación, capacitación y certificación de competencias especializadas para el desarrollo del trabajo agrario.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO LABORAL RURAL EN COLOMBIA

Contexto Preconstitucional y Colonial

La relación entre trabajo rural y regulación jurídica en Colombia tiene raíces profundas que se remontan al período colonial. Durante la época de la dominación española, el trabajo en el campo estuvo caracterizado por sistemas de explotación como la encomienda, la mita y posteriormente el concertaje, que establecieron patrones de desigualdad y subordinación que marcarían profundamente la estructura agraria nacional. (Comisión de la Verdad, 2025).

La abolición definitiva de la esclavitud en 1851, bajo la presidencia de José Hilario López, representó un primer paso significativo hacia el reconocimiento de la dignidad del trabajo rural, aunque no logró transformar sustancialmente las condiciones de vida y trabajo de las poblaciones campesinas. Los libertos y trabajadores rurales continuaron enfrentando condiciones de semiservidumbre a través de sistemas como la aparcería y otras formas de trabajo que perpetuaban la dependencia y la precariedad.

Primeros Desarrollos Normativos (1900-1950)

Las primeras leyes laborales en Colombia vieron la luz en las dos décadas de apertura del Siglo XX, y su florecimiento correspondió al período transcurrido entre las dos guerras mundiales. Sin embargo, estas normatividades se orientaron principalmente hacia el trabajo industrial y urbano, dejando un vacío significativo en la regulación del trabajo rural.

Durante las primeras décadas del Siglo XX, el país experimentó transformaciones económicas importantes con el auge del café como producto de exportación, lo que generó nuevas dinámicas laborales en el campo. Paradójicamente, mientras se fortalecía la economía agroexportadora, la legislación laboral no evolucionó al mismo ritmo para proteger a los trabajadores rurales que sustentaban este modelo económico.

De lo anterior, si hablamos de legislación laboral, lo más cercano fue la Ley 83 de 1931, conocida como la primera ley laboral de sindicatos en Colombia, donde se establecieron principios importantes como el derecho a la sindicalización, pero su aplicación se concentró fundamentalmente en el sector urbano e industrial, dejando al margen las particularidades del trabajo agrario.

La Codificación Laboral de 1950

La historia de las instituciones laborales colombianas gira alrededor del Código Sustantivo del Trabajo, formulado en 1950. Este instrumento normativo, que entró en vigencia el 7 de junio de 1951 luego de su publicación en el *Diario Oficial*, constituyó un avance significativo en la sistematización de los derechos laborales en Colombia, unificando y organizando la legislación dispersa que existía hasta ese momento en leyes que cubrían temas dispersos, pero no una materia tan robusta como la laboral.

Sin embargo, el Código Sustantivo del Trabajo, inspirado en las realidades del trabajo urbano e industrial, no contempló adecuadamente las especificidades del sector rural. La concepción del contrato de trabajo, los esquemas salariales, las jornadas laborales y los sistemas de seguridad social fueron diseñados para relaciones laborales estables, permanentes y urbanas, sin considerar las particularidades del trabajo agrario como la estacionalidad, la dependencia de ciclos climáticos, la dispersión geográfica y las tradiciones culturales campesinas, un yerro que hoy setenta años después sigue aquejando a los trabajadores rurales o agrarios.

La invisibilidad que se le ha dado al régimen laboral agrario, tampoco fue solucionada con la reforma de 1965, y es que todas las clases trabajadoras estuvieron inconformes con lo que se había logrado con el Código Sustantivo del Trabajo, pero si bien se mejoraron algunas normas y reconocieron ciertos sectores, el campesino y el trabajador rural no fue incluido en el Decreto 2351 de 1965, por el contrario fue el primer indicio de las décadas que vendrían para el sector sin ser reconocido por la Ley.

2.2. EVOLUCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL SECTOR RURAL

Transformaciones del Campo Colombiano en el Siglo XX

El Siglo XX trajo consigo profundas transformaciones en el campo colombiano que evidenciaron la necesidad de actualizar el marco normativo laboral rural. La modernización de la agricultura, la introducción de nuevas tecnologías, los cambios en los patrones de tenencia de la tierra y las migraciones internas modificaron sustancialmente las relaciones de trabajo en el sector.

La violencia de mediados de siglo (1948-1958) generó alteraciones profundas en la estructura social del campo y creando nuevas formas de precariedad laboral. Miles de familias campesinas perdieron sus tierras y se vieron obligadas a trabajar como jornaleros en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a los problemas sociales que aquejaron al país desde los 20 y que probablemente se vivieron hasta los años 70.

Ahora bien, entrando en materia, los procesos de modernización agrícola de las décadas de 1960 y 1970, conocidos como la “Revolución Verde”, introdujeron nuevas tecnologías, cultivos y métodos productivos que demandaban trabajadores con competencias específicas, pero la legislación laboral no evolucionó para reconocer y certificar estas nuevas habilidades, tampoco se incluyeron a los agricultores en la “revolución verde” la legislación nacional y los nuevos métodos productivos. (Universidad de la Salle, 2022)

El Impacto del Conflicto Armado en el Trabajo Rural

El conflicto armado interno, que se intensificó a partir de los años sesenta, tuvo un impacto devastador en las condiciones del trabajo rural. La presencia de grupos armados ilegales, el narcotráfico y la respuesta estatal configuraron un contexto de violencia que afectó profundamente las relaciones laborales en el campo.

El desplazamiento forzado de millones de campesinos no solo representó una tragedia humanitaria, sino que también desestructuró los sistemas productivos rurales y precarizó aún más las condiciones del trabajo agrario. Los trabajadores rurales desplazados perdieron no solo sus medios de subsistencia, sino también sus saberes territoriales y sus redes sociales de apoyo. Un cúmulo de situaciones sociales, de conflictos y diferentes problemáticas, imposibilitaron históricamente las apuestas legislativas y ejecutivas en aras de garantizar los derechos del campesinado, su protección especial, la inclusión del contrato agrario, así como también la creación de estrategias de formación y formalización laboral, agudizando lo expuesto anteriormente.

La Apertura Económica y sus Efectos en el Sector Rural

La apertura económica de los años noventa generó nuevos desafíos para el sector rural colombiano. La liberalización de los mercados agrícolas expuso a los productores nacionales a la competencia internacional, lo que en muchos casos condujo a la crisis de sistemas productivos tradicionales y a la precarización del empleo rural. (Sánchez et al., 1995).

Paradójicamente, mientras se promovía la competitividad del sector agrario en el marco de la globalización, la legislación laboral no se modernizó para ofrecer esquemas de formalización y protección social adaptados a las nuevas realidades del trabajo rural.

2.3. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y SOCIAL CONTEMPORÁNEA

El Mandato Constitucional de 1991

La Constitución Política de 1991 estableció un nuevo paradigma para el trabajo rural en Colombia. El artículo 64 consagró la obligación del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”, mientras que el artículo 65 estableció que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”, pero sin que fuera ni siquiera las luces de lo que se conoce hoy en día como el campesino como sujeto de derechos y especial protección (Acto Legislativo 01 de 2023), y el derecho humano a la alimentación (Acto Legislativo 01 de 2025).

El reconocimiento constitucional del campesino como sujeto de especial protección constitucional, desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, creó un marco jurídico que exige un tratamiento diferenciado y favorable para los trabajadores rurales, mandato que no ha sido plenamente desarrollado en la legislación laboral.

El Acuerdo de Paz y la Reforma Rural Integral

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en 2016, estableció la Reforma Rural Integral como primer punto de la agenda. Este compromiso incluye explícitamente el mejoramiento de las condiciones de trabajo en el campo y la formalización del empleo rural.

El Acuerdo reconoce que “el desarrollo rural integral debe contribuir a revertir los efectos del conflicto” y que esto requiere, entre otros aspectos, “garantizar los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras rurales” al menos en una síntesis de lo firmado en los acuerdos de paz.

2.5. LA OPORTUNIDAD HISTÓRICA ACTUAL

Convergencia de Factores Favorables

El momento actual presenta una convergencia de factores que hace propicia una reforma integral del régimen laboral rural, entre los cuales resaltan por lo menos los siguientes:

1. **Reconocimiento del campesino por la constitución y la jurisprudencia:** La reciente jurisprudencia constitucional ha fortalecido el reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales, misma que posteriormente fue incluida en la constitución convirtiendo al campesino en sujeto de derechos y especial proyección;

2. **Implementación del Acuerdo de Paz:** Los compromisos adquiridos en el proceso de paz demandan acciones concretas para mejorar las condiciones del trabajo rural;

3. **Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible:** Los compromisos internacionales de Colombia incluyen metas específicas sobre trabajo decente y reducción de desigualdades;

4. **Transformación digital:** Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para superar las barreras tradicionales del trabajo rural, como la dispersión geográfica y la falta de acceso a servicios.

El Imperativo de la Acción Legislativa

La experiencia histórica demuestra que las transformaciones estructurales en las condiciones del trabajo rural requieren intervenciones legislativas decididas y comprehensivas. Los cambios graduales o las reformas parciales han resultado insuficientes para superar las brechas acumuladas durante décadas.

El presente proyecto de ley se inscribe en esta tradición de transformación normativa, pero con la particularidad de estar fundamentado en un diagnóstico riguroso de las necesidades actuales del sector rural y en una comprensión profunda de las lecciones aprendidas de las experiencias pasadas.

3. NECESIDAD DEL PROYECTO

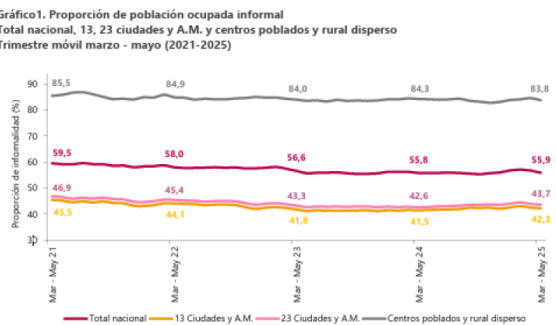
Diagnóstico de la Problemática Actual

No es un secreto que el sector agrario colombiano enfrenta desafíos estructurales en materia laboral que requieren una respuesta normativa integral y diferenciada. La aplicación del régimen laboral general, diseñado primordialmente para el trabajo urbano industrial, ha generado inadecuaciones y vacíos que afectan tanto a trabajadores como a empleadores del sector rural, haciendo énfasis en que los primeros son los que más evidencian en su diario vivir estas problemáticas y se comenzará a desglosar a continuación.

Problemáticas de los Trabajadores Agrarios.

Es preciso iniciar este apartado exponiendo la alta informalidad laboral generalizada, y es que según datos del último boletín técnico (DANE, 2025), aproximadamente el 85% de los trabajadores rurales se encuentran en condiciones de informalidad, lo que los priva del acceso efectivo a derechos laborales fundamentales y a la seguridad social integral. Esta situación perpetúa ciclos de pobreza y exclusión que afectan no solo a los trabajadores sino a sus familias y comunidades.

Ocupación informal
Trimestre móvil marzo - mayo 2025



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Apartando la mirada del tema estadístico, es menester revisar el Código Sustantivo del Trabajo, texto que fue concebido para relaciones laborales urbanas e industriales, pero que no contempla adecuadamente las particularidades del trabajo rural, tales como la estacionalidad de las actividades, la intermitencia de los ciclos productivos, las condiciones geográficas y climáticas específicas, y las tradiciones culturales del trabajo campesino, solo por mencionar algunos.

Como se pudo evidenciar, la ausencia de regulación específica para el trabajo rural ha propiciado condiciones laborales inadecuadas, especialmente en aspectos como vivienda en predios rurales, jornadas de trabajo, descansos y medidas de seguridad y salud ocupacional adaptadas al contexto rural, temáticas que han tenido presencia en la realidad del país y el campo colombiano sin que se dicten medidas desde el legislativo para regular y mejorar el margen laboral de los trabajadores agrarios.

De otro lado, los esquemas de cotización vigentes resultan inadecuados para trabajadores con ingresos variables, estacionales o intermitentes, características propias del sector agrario. Esto ha generado una exclusión sistemática de millones de trabajadores rurales del sistema de protección social y que evidencian un motivo de la alta tasa de informalidad que se expuso en el primer párrafo.

Por último, los saberes tradicionales y ancestrales del trabajo agrario carecen de reconocimiento formal, limitando las oportunidades de desarrollo profesional y económico de los trabajadores rurales, mismos que no cuentan con oportunidades educativas y formativas lo suficientemente estructuradas que permitan acceder a los trabajadores agrarios a mejores planes de vida, afectando severamente elementos propios de la dignidad humana.

4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El presente proyecto de ley encuentra su sustento jurídico en los principios fundacionales del Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución Política de 1991, particularmente en aquellos preceptos que reconocen la dignidad del trabajo rural, la especial protección del campesinado y el mandato estatal de promover condiciones de vida digna para los trabajadores agrarios.

Estado Social de Derecho y Dignidad Humana: El artículo 1° de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran. Este fundamento constitucional obliga al Estado a adoptar medidas positivas para garantizar condiciones de vida digna a todos los ciudadanos, especialmente a aquellos grupos que han estado históricamente marginados, como los trabajadores rurales.

El Trabajo como Derecho Fundamental: El artículo 25 constitucional establece que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”. Esta disposición adquiere particular relevancia en el contexto rural, donde las modalidades de trabajo presentan características distintivas que requieren regulación especializada.

La especial protección del trabajo que ordena la Constitución no puede limitarse a las formas tradicionales de empleo urbano, sino que debe extenderse de manera diferenciada y adaptada a las particularidades del trabajo agrario, incluyendo su estacionalidad, dependencia de ciclos naturales y las condiciones geográficas específicas del territorio rural.

Artículo 64. Obligación Estatal con los Trabajadores Agrarios: El artículo ibidem de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, establece que “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección”.

Este precepto constitucional contiene múltiples mandatos que fundamentan directamente el presente proyecto:

La expresión “Es deber del Estado” establece una obligación constitucional positiva que no admite omisiones legislativas. El Estado no solo debe abstenerse de afectar los derechos de los trabajadores agrarios, sino que debe adoptar medidas activas para promover su bienestar; La norma constitucional ordena garantizar el acceso “a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y demás servicios que son inherentes a la elevación del nivel de vida”; El Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció expresamente al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.

El artículo 65 constitucional: se establece que “La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”.

Este mandato constitucional fundamenta la necesidad de crear condiciones laborales especializadas para el sector agrario, entendiendo que la protección de la producción de alimentos incluye necesariamente la protección y dignificación de quienes realizan estas actividades productivas.

El artículo 334 de la Constitución: este faculta al Estado para “intervenir, por mandato 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 en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, 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”.

Esta norma constitucional respalda la intervención estatal en las relaciones laborales rurales mediante la creación de un régimen especializado que procure la equidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores del campo.

5. MARCO NORMATIVO

El desarrollo del marco normativo para el trabajo rural en Colombia requiere un análisis integral que abarque tanto el ordenamiento jurídico interno como los compromisos internacionales asumidos por el Estado, identificando las potencialidades del marco existente, así como los vacíos normativos que justifican la presente iniciativa legislativa.

MARCO INTERNACIONAL Y COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR COLOMBIA

Convenio 141 de 1975 sobre Organizaciones de Trabajadores Rurales: Este convenio, que reconoce la importancia de asociar a los trabajadores rurales a las tareas del desarrollo económico y social para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida de forma duradera y eficaz, establece marcos de referencia que el presente proyecto desarrolla específicamente para la realidad colombiana.

Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva: Ratificado por Colombia, este instrumento garantiza la libertad sindical en el sector rural, derecho que el presente proyecto fortalece al establecer prohibiciones expresas a la tercerización laboral en actividades agrarias.

Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: Establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Estos principios universales deben materializarse específicamente en el contexto rural colombiano.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El artículo 6° del PIDESC reconoce el derecho al trabajo y obliga a los Estados a adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de este derecho. El artículo 7° establece el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluyendo salario justo, seguridad e higiene en el trabajo y descanso.

INTENTOS NORMATIVOS FALLIDOS

De lo que no tuvo luz en el Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara. De acuerdo con lo señalado por el Ministerio del Trabajo.

“La OIT en sus Directrices de Política para la Promoción del Trabajo Decente en el Sector Agroalimentario de mayo de 2023 plantea a los Estados que, para erradicar la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, se debe garantizar el acceso a ingresos justos, el acceso a la atención en salud y el disfrute de muchos otros derechos sociales y económicos a lo largo del ciclo de vida, siendo la protección social un factor fundamental. Por ello, el Estado mediante sus instituciones, debe garantizar al campesinado y los trabajadores y trabajadoras de las zonas rurales el acceso universal a una protección social adecuada al contexto rural y campesino, así como integral y sostenible, ajustado al marco internacional de los derechos humanos, fundada en la justicia social y el trabajo decente”.

Fundamento: Constitución Política de Colombia, artículos 25 y 53.

Explicación: la OIT (2019) ha propuesto un enfoque de lo que debería ser el trabajo decente para el sector rural consistente en:

“La noción de trabajo decente en la economía rural debe considerar la reducción de la pobreza como un eje central. Tal como fue repasado anteriormente, la pobreza en América Latina aún continúa afectando desproporcionadamente a las zonas rurales. En este contexto, es indispensable que el enfoque de trabajo decente se ocupe de cerrar estas brechas persistentes.

La estructura y condiciones de empleo en el contexto rural suponen desafíos únicos para la implementación de la noción de trabajo decente. Por un lado, la alta prevalencia de trabajadores por cuenta propia contribuye a un entorno proclive a la ausencia de diversos mecanismos asociados al trabajo decente tales como un salario y una jornada laboral justos, servicios de protección social, oportunidades de empleo, entre otros. Además presenta el desafío de propiciar la productividad en el sector de cuenta propia y mitigar la distribución desigual de la tierra. Por otro lado, aún los trabajadores asalariados en el contexto rural tienen desventajas importantes en comparación con sus pares urbanos. Es decir, el trabajo asalariado está altamente precarizado por los déficits de derechos y la debilidad de la representación de los actores sociales, los cuales no aseguran niveles de formalización, remuneración, seguridad y organización que son más probables para la fuerza laboral asalariada de los contextos urbanos.

Las brechas en el entorno rural se entrelazan, y por lo tanto persisten: la ruralidad se combina con desigualdades vinculadas al género, la etnia, la edad, etc. Este fenómeno genera entornos en donde los grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas constituyen grupos en desventaja dentro de un entorno ya desigual en comparación con sus pares urbanos. Por ende, la noción del trabajo decente en las zonas rurales deberá enfocarse en adoptar una perspectiva que incluya a estos grupos.

Retos globales de la economía rural: La seguridad alimentaria y el fomento de la sostenibilidad ambiental son nuevos retos que enfrenta el contexto rural de forma diferenciada”.¹

Tabla. Datos del sector agrario.			
Variable	Total Nacional	13 Ciudades y AM	CP y Rural Disperso
Tasa de Desempleo (Dic. 2022)	10,3	10,8	7,1
Tasa de Ocupación (Dic. 2022)	57,3	58,8	55,6
Tasa de Informalidad (Dic. 2022)	57,6	42,8	84,2
Pobreza Monetaria (2021)	39,3	37,8	44,6
Pobreza Monetaria Extrema (2021)	12,2	10,3	18,8
Pobreza Multidimensional (2021)	16	11,5	31,1

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara.

MARCO NORMATIVO LEGAL

Código Sustantivo del Trabajo. Ley principal en materia sustancial sobre el Derecho laboral y que es modificada por este proyecto de Ley.

Ley 100 de 1993 - Sistema de Seguridad Social Integral. Ley que adquiere principal trascendencia teniendo en cuenta que este proyecto dicta medidas sobre la seguridad social para los trabajadores del sector rural.

Ley 1448 de 2011 - Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta ley estableció medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto, muchas de las cuales son trabajadores rurales. Aunque no regula específicamente las relaciones laborales rurales, reconoce la especial vulnerabilidad de la población campesina.

Ley 731 de 2002 - Ley de la Mujer Rural. Esta norma reconoce la importancia del trabajo de la mujer rural y establece medidas específicas de apoyo, constituyendo un antecedente importante para el reconocimiento de particularidades del trabajo rural.

6. IMPACTO FISCAL, IMPACTO ESPERADO Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley genera implicaciones fiscales medibles y sostenibles, diseñadas bajo los principios de responsabilidad fiscal, eficiencia del gasto público y progresividad social, acordes con el marco constitucional y legal vigente en materia de disciplina fiscal.

Análisis General del Impacto Fiscal

La iniciativa legislativa no representa una carga estructural desproporcionada sobre el Presupuesto General de la Nación, sino que configura una inversión social estratégica dirigida a la formalización del empleo rural y la inclusión de los trabajadores agrarios al sistema de protección social. El diseño normativo privilegia la sostenibilidad financiera mediante mecanismos de cofinanciación y corresponsabilidad entre el Estado, los empleadores y el sistema de solidaridad pensional existente.

Subsidio a Aportes de Seguridad Social

El artículo 6° establece que el 40% de los aportes al sistema de seguridad social derivados del contrato agrario será cubierto por el Fondo de Solidaridad Pensional, a cargo del Ministerio del Trabajo. Este mecanismo representa el principal componente de gasto público del proyecto.

Considerando las cifras del DANE sobre informalidad laboral rural (85% de los trabajadores rurales en condiciones de informalidad) y tomando como referencia el salario mínimo legal mensual vigente para 2025 (\$1.423.500), el impacto puede estimarse así:

1. **Población objetivo potencial:**
Aproximadamente 3.2 millones de trabajadores rurales
2. **Meta de formalización gradual:** 20% en los primeros cinco años. (640.000 trabajadores)
3. **Aporte promedio mensual por trabajador:** \$142.350 (40% del 30% de cotización sobre 1 smlmv)
4. **Impacto fiscal anual estimado:** \$1.09 billones progresivamente.

(Cálculos estimados propios y que pueden variar dependiendo las políticas de formalización laboral y la reglamentación que ejecute el Gobierno sobre la presente Ley, de tal modo que los anteriores son solamente aproximaciones aterrizadas al año 2025.)

Fuentes de Financiación

Este subsidio será financiado a través de:

1. Recursos existentes del Fondo de Solidaridad Pensional, que cuenta con ingresos propios derivados de aportes obligatorios;
2. Reasignación presupuestal dentro del Ministerio del Trabajo;
3. Recursos del Sistema General de Participaciones destinados a programas de empleo.

(El primer numeral fue Incluido en el articulado de este proyecto)

Programa de Formación para el Trabajo Rural

El artículo 8° establece la creación de un programa de formación para el trabajo rural a cargo del SENA, en articulación con los Ministerios de Educación y Agricultura, que si bien fue incluido en el articulado, podemos presumir que la gran mayoría de los gastos de estos programas ya pueden

¹ Exposición de motivos del Proyecto de Ley número 367 de 2023C, Proyecto de Ley número 166 de 2023C.

ser cubiertos por el presupuesto del SENA y otros rubros que no representan un impacto fiscal lesivo para el marco fiscal de mediano plazo, y que se pueden exponer así:

Fuentes de Financiación:

1. Presupuesto ordinario del SENA (recursos parafiscales existentes).
2. Recursos del Fondo Nacional de Formación Profesional.
3. Cofinanciación con recursos de regalías destinados a ciencia, tecnología e innovación.

Garantías de Vivienda y Condiciones Laborales

El artículo 7° establece obligaciones para empleadores privados sin generar gastos directos al Estado, pero puede requerir supervisión por parte del Ministerio del Trabajo, cuyo costo se asume dentro del presupuesto ordinario de la entidad, mismo que puede ser reglamentado y materializarse progresivamente sin afectar el erario.

Conclusión Sobre El Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley representa una inversión social estratégica que, si bien genera costos fiscales medibles en el corto plazo, produce beneficios económicos y sociales superiores en el mediano y largo plazo. La propuesta es:

1. **Fiscalmente Responsable:** Se ajusta a los marcos de disciplina fiscal vigentes y no compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. **Socialmente Rentable:** La inversión en formalización laboral rural genera retornos superiores a los costos, contribuyendo al cierre de brechas y al desarrollo territorial.

3. **Constitucionalmente Justificada:** Responde a mandatos constitucionales explícitos sobre protección del trabajo rural y especial atención al campesinado.

4. **Económicamente Eficiente:** Utiliza recursos existentes del sistema de protección social para generar mayor cobertura e impacto, sin crear nuevas estructuras burocráticas.

Por tanto, el impacto fiscal de esta iniciativa es controlado, sostenible y altamente rentable desde la perspectiva del desarrollo social y económico del país, contribuyendo significativamente a la construcción de una Colombia más equitativa y próspera en sus territorios rurales.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

1. *Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.*

2. *Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.*

3. *Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.*

4. *Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.*

5. *Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.*

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

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

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

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

Una vez expuesta la normativa y el apartado jurisprudencial con el cual se ha interpretado la norma constitucional, como también el marco legal que cubre los conflictos de interés y de igual manera, los impedimentos dentro del trámite legislativo, se han evidenciado las siguientes situaciones en las cuales los Congresistas podrían caer en conflictos de interés:

Tener propiedad o participación en empresas agroindustriales

Los Congresistas que sean propietarios, socios, accionistas o tengan participación económica directa en empresas del sector agroindustrial, agrícola, ganadero, avícola, porcícola, piscícola, floricultor u otras actividades agrarias primarias, podrían encontrarse en situación de conflicto de interés. Esto obedece a que el proyecto establece incentivos tributarios, subsidios para seguridad social, y beneficios específicos para empleadores del sector agrario que podrían traducirse en ventajas económicas directas para sus empresas o inversiones.

Vínculos familiares con empleadores agrarios

Aquellos Congresistas cuyos cónyuges, compañeros permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sean propietarios de predios rurales dedicados a actividades agrarias o tengan participación significativa en empresas del sector, podrían beneficiarse indirectamente de las medidas contempladas en el proyecto, particularmente de los subsidios estatales para aportes de seguridad social y los incentivos tributarios previstos.

Vínculos con instituciones educativas

Los Congresistas que tengan participación directa o a través de familiares en instituciones de educación técnica, tecnológica o superior que ofrezcan programas relacionados con el sector agrario, podrían beneficiarse de los recursos que el proyecto destina para formación especializada y certificación de competencias laborales rurales, a través del SENA y otras entidades del sistema educativo.

8. CONCLUSIÓN

El presente proyecto de ley constituye un hito histórico para Colombia: la oportunidad de saldar una deuda centenaria con quienes alimentan la Nación y consolidan su soberanía alimentaria. Tras décadas de invisibilización normativa y exclusión sistemática, los trabajadores rurales y el campesinado colombiano hallan en esta iniciativa el reconocimiento integral que merecen como sujetos de especial protección constitucional y como pilares del desarrollo nacional.

En síntesis, este proyecto ofrece una respuesta concreta y coherente para transformar las condiciones laborales de los campesinos y trabajadores del sector rural. Apuesta por la construcción de paz y la reconciliación nacional, incorpora cálculos orientados a un desarrollo económico sostenible y a la competitividad rural, y tiene en cuenta la soberanía alimentaria, la seguridad nacional y el derecho humano a la alimentación. Todo ello se articula de manera conjunta y sincronizada con el campesinado como sujeto de derechos y protección especial, asegurando viabilidad para su implementación

progresiva y en consonancia con las tendencias normativas.

Para finalizar, esta iniciativa va más allá de una simple reforma de las normas laborales: es un acto de reconocimiento histórico a quienes, desde la invisibilidad normativa, han forjado la riqueza agraria del país y preservado los saberes que garantizan la alimentación de la nación. El campo colombiano lo espera. Los trabajadores rurales lo esperan. La historia lo espera. Ha llegado el momento de actuar con la determinación y la altura histórica que exige este instante, aprobando un proyecto de ley que honre tanto las luchas del pasado como las esperanzas del futuro, y construya una Colombia donde la ruralidad sea sinónimo de dignidad, oportunidad y prosperidad para todos.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión de la Verdad. Colombia. (2025). *De la figura de la mita, la encomienda y los pagos de rentas en la época colonial*. Encomienda. Retrieved agosto 6, 2025, from <https://www.comisiondelaverdad.co/encomienda>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025, julio 10). *Boletín Técnico sobre ocupación informal - Trimestre móvil, marzo - mayo de 2025*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social#:~:text=Para%20el%20total%20nacional%2C%20en,2024%20fue%2041%2C5%25>

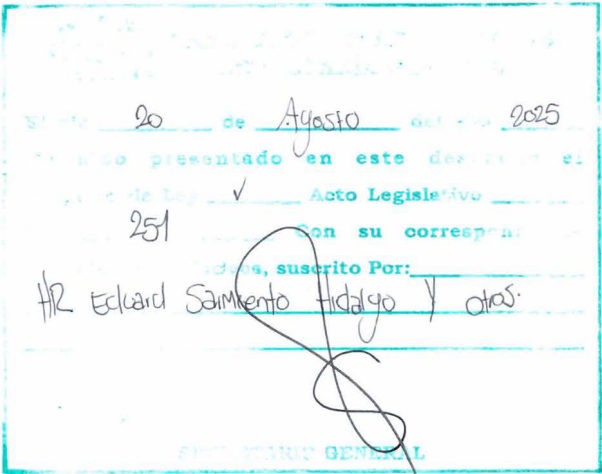
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025, julio 10). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - 2025*. GEIH. <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/853>

Ministerio de Trabajo. (2023, 08 24). *Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara*. Cámara de Representantes. <https://www.camara.gov.co/reforma-laboral-1>

Sánchez, F., Mesa, F., Rodríguez, J. I., & Zárate, J. P. (1995). *Apertura, crecimiento y desarrollo sectorial* ((P. 31) ed.). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1995/pd_vXXVI_n3_1995_art.1.pdf

Universidad de la Salle. (2022, junio 14). *El impacto de la Revolución Verde en Colombia*. Retrieved 2025, from <https://lasalle.edu.co/es/noticias/el-impacto-de-la-revolucion-verde-en-colombia>

EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	
DU SARMIENTO HIDALGO	RD



PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2025
CÁMARA

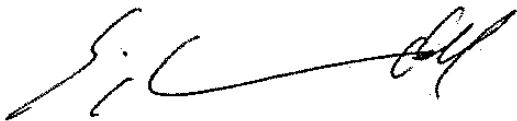
por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - Volteo de Tierras.

Bogotá, D. C., agosto de 2025
Doctor
SECRETARIO GENERAL
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia. Radicación Proyecto de Ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 252 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - Volteo de Tierras.

Cordialmente,


EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 Robert Daza Guevara Senador de la República Pacto Histórico - PDA
 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - Volteo de Tierras.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 4º. CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE MODIFICACIONES DEL USO DEL SUELO (RENAMUS). Créase el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo (RENAMUS) como un sistema público, único a nivel nacional, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, con el apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El RENAMUS tendrá por objeto registrar, centralizar y

dar trazabilidad a todas las modificaciones aprobadas en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos del país, especialmente aquellas que impliquen cambios en la clasificación del suelo (de rural a urbano o de protección a otros usos).

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

a) Cada acuerdo municipal o acto administrativo que apruebe la incorporación de nuevos suelos urbanos o cualquier modificación de usos del suelo, indicando su ubicación, extensión, justificación técnica, actos administrativos relacionados y actores intervinientes.

b) Las resoluciones de curadores urbanos y licencias urbanísticas expedidas que tengan por fundamento un cambio normativo territorial reciente, para verificar su correspondencia con la normativa superior.

c) Las alertas o reportes ciudadanos sobre posibles casos de volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial con los debidos soportes., para efectos de control posterior.

d) Las sentencias, fallos o actos que anulen decisiones de ordenamiento territorial por haberse obtenido fraudulentamente, así como las sanciones penales o disciplinarias impuestas en aplicación de la presente ley, de modo que queden registradas las zonas afectadas y los actores implicados.

El RENAMUS tendrá carácter público y de libre consulta, accesible de manera virtual, garantizando la transparencia. Las autoridades territoriales deberán reportar semestralmente al RENAMUS las modificaciones normativas en materia de uso del suelo que hayan tramitado o adoptado. La información del Registro servirá de insumo para que organismos de control fiscal, disciplinario y penal prioricen sus investigaciones, y para que la ciudadanía ejerza veeduría sobre el ordenamiento territorial. La no publicación de la información en el RENAMUS será causal de falta disciplinaria.

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

TÍTULO XI.

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

CAPÍTULO V-A.

Delitos contra el ordenamiento territorial

ARTÍCULO 337B. ALTERACIÓN FRAUDULENTA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (VOLTEO DE TIERRAS). El servidor público, o el particular que ejerza funciones públicas, que con ánimo de lucro propio o de un tercero y por acción u omisión dolosa modifique, adultere, ajuste o eluda las normas urbanísticas

o los instrumentos de ordenamiento territorial, o que incorpore suelo rural al perímetro urbano o de expansión sin cumplir los requisitos legales, técnicos o ambientales exigidos, ocasionando con ello un aumento artificial en el valor del terreno o un provecho económico indebido, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de quinientos (500) a mil (1000) salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.

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

PARÁGRAFO 2º. Para efectos de este artículo, se entiende por omisión dolosa la actuación del servidor público que se abstiene deliberadamente de ejercer los controles, la supervisión o la denuncia que le corresponden por su cargo, con el propósito de facilitar, encubrir o no impedir la modificación fraudulenta del uso del suelo en beneficio de intereses especulativos.

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

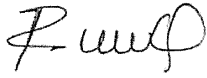
ARTÍCULO 6º. RÉGIMEN DISCIPLINARIO - FALTA GRAVÍSIMA POR ALTERACIÓN FRAUDULENTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (VOLTEO DE TIERRAS). Será falta gravísima la siguiente el que realice, autorice, promueva, facilite u omitir impedir, en provecho propio o de un tercero, la alteración fraudulenta del ordenamiento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

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

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

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

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

 GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 Robert Daza Guevara Senador de la República Pacto Histórico - PDA
 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA

 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	 JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO
---	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para prevenir, sancionar el volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial. Esta conducta se entiende como una modalidad de

corrupción consistente en la modificación ilícita, arbitraria o especulativa del uso del suelo, incluida la incorporación irregular de suelo rural a uso urbano o zonas francas, realizada por servidores públicos o por particulares que ejerzan funciones públicas, en posible connivencia con terceros.

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

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

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

II. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

claramente la conducta punible) y contribuirá a la reparación del daño causado.

En conclusión, este proyecto de ley es necesario para salvaguardar el ordenamiento territorial (que debe responder a criterios técnicos, ambientales, alimentarios y de interés general) frente a sus beneficios económicos por intereses particulares. La ciudadanía y el pueblo colombiano exige que se restaure la confianza en las instituciones sobre la manera de organizar su territorio en beneficio de la gente, que se frene la especulación corrupta con la tierra y que se proteja el patrimonio ambiental y el desarrollo sostenible de las ciudades y el campo.

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

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

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

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

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

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

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

I. Causas estructurales de la problemática

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

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

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

II. Efectos legales, urbanísticos y ambientales

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

En el frente urbanístico, los proyectos derivados de cambios ilegítimos tienden a carecer de soporte y cobertura en redes viales, transporte público o equipamientos, servicios públicos domiciliarios, trasladando los costos de expansión a los presupuestos municipales debido que por lo general las zonas de sesión o plusvalía no alcanza a cubrir estas falencias. Empíricamente -destaca Meza Cuesta- los municipios de Mosquera, Funza y Chía ya enfrentan

congestión crónica y déficit de agua potable debido a urbanizaciones aprobadas sin la infraestructura correspondiente.

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

III. Características del fenómeno

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

IV. Actores implicados

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

V. Análisis normativo que explica la ilegalidad

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

Conclusión: necesidad de un tipo penal autónomo

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

1. Describir la conducta con elementos objetivos (alterar POT sin estudios) y subjetivos (ánimo de lucro) que faciliten la prueba judicial;

2. Incluir a todos los partícipes, públicos y privados, imponiendo inhabilidades, penas y multas equivalentes a la plusvalía ilegal y enriquecimiento ilícito;

3. Ordenar medidas restauradoras, tales como reversión del uso del suelo, compensaciones ambientales y destinación de los predios a vivienda social regulada;

4. Disuadir la práctica, elevando las penas y clarificando que el POT es un bien jurídico tutelado.

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

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

La presente iniciativa legislativa se apoya en normatividad colombiana vigente, y a la vez busca reforzar y fortalecer, un sólido marco normativo en materia de ordenamiento territorial, lucha anticorrupción y protección del interés general:

- **Constitución Política de Colombia:** La Constitución Política de 1991 establece principios claros que el *volteo de tierras* vulnera directamente. El artículo 82 superior dispone que *“es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público, con prevalencia del interés general sobre el particular”*, y faculta a las autoridades para participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Este principio se ve lesionado cuando particulares se apropian indebidamente de enormes ganancias por cambios de uso del suelo obtenidos de forma irregular. Así mismo, el artículo 80 constitucional impone al Estado la obligación de *“planificar el manejo de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, previniendo y controlando el deterioro ambiental, y de sancionar a los infractores y exigir la reparación de los daños causados al ambiente”*. Estas obligaciones fundamentales respaldan la tipificación de conductas que atentan gravemente contra el medio ambiente -como la urbanización ilegal de áreas protegidas- y

la adopción de medidas restaurativas frente al daño ecológico producido. De igual forma, el artículo 209 de la Carta establece que *“la función administrativa se ejerce con apego a los principios de moralidad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, transparencia y publicidad”*, todos los cuales son vulnerados por funcionarios involucrados en *volteo de tierras* al anteponer sus intereses particulares, actuar de manera opaca y desviar la finalidad pública de la planificación. Finalmente, cabe recordar que el artículo 58 de la Constitución consagra la función social y ecológica de la propiedad y establece que *“el interés privado deberá ceder al interés público o social”*, justificando la intervención del estado para impedir usos del suelo que desconozcan dicha función en perjuicio de la colectividad y del ambiente. En síntesis, la Constitución prevalece el interés común en el ordenamiento territorial y faculta al legislador para establecer sanciones y medidas a quienes quebranten ese orden en beneficio propio.

- **Legislación en ordenamiento territorial y desarrollo urbano:** La Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) desarrolla los mandatos de la Constitución política de Colombia anteriormente mencionados, estableciendo los procedimientos formales y requisitos técnicos para incorporar nuevos suelos al perímetro urbano o expandir las ciudades. Esta ley, exige que cualquier modificación de los POT se sustente en rigurosos estudios técnicos, evaluaciones ambientales y procesos de participación ciudadana, generalmente a través de instrumentos como planes de ordenamiento territorial, planes parciales, planes de expansión o macroproyectos regionales. Solo así se asegura una planificación urbana seria y ordenada acorde al interés general. El *volteo de tierras*, sin embargo, elude deliberadamente todos estos requisitos: incorpora suelo rural al uso urbano sin soporte técnico válido, sin análisis de capacidad de infraestructura, sin consideraciones ambientales y sin perseguir fines públicos legítimos. De esta manera contraría abiertamente las disposiciones de la Ley 388. Adicionalmente, la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.) Refuerza la articulación entre la Nación y las entidades territoriales en la planificación del territorio, promoviendo la integración regional y la coordinación institucional. El espíritu de dicha ley es asegurar que el desarrollo territorial se aborde de forma armónica entre los distintos municipios y departamentos. El *volteo de tierras* opera justamente a contravía de ese propósito, ya que decisiones locales amañadas terminan generando externalidades negativas en ámbitos regionales (p. ej., presión sobre servicios de ciudades vecinas, afectación de ecosistemas compartidos, Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, y desarrollo territorial alrededor del agua y el medio ambiente), lo cual hace más necesaria acciones legislativas y normativas que desaliente estas prácticas y fortalezca la coordinación regional en la protección del ordenamiento territorial.

• **Normativa urbanística y ambiental específica:** Existen otras disposiciones legales relevantes cuyo cumplimiento estricto se busca reafirmar con este proyecto. Por ejemplo, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 obliga a que los POT protejan el medio ambiente, los recursos hídricos y la seguridad frente a riesgos; el artículo 1° de la Ley 810 de 2003 tipifica como infracción urbanística el parcelar o construir en contra de lo previsto en los POT; y la Ley 902 de 2004 exige que toda revisión excepcional de un POT cuente con estudios técnicos serios y se someta a participación democrática. Todas estas normas apuntan a un ordenamiento legal y técnicamente fundamentado. El volteo de tierras infringe estas disposiciones al introducir cambios sin sustento y con desvío de poder, motivo por el cual diversas autoridades judiciales han reaccionado anulando actos administrativos fraudulentos. En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado y tribunales administrativos ha llegado a declarar la nulidad de acuerdos municipales de modificación de POT o de licencias urbanísticas cuando se comprueba que se expidieron contraviniendo la ley o con fines ilícitos, reafirmando así la supremacía del Estado de derecho sobre las decisiones amañadas de autoridades locales. En el campo disciplinario, la Procuraduría General de la Nación ha reiterado que el cambio irregular del uso del suelo atenta contra la moralidad administrativa y el patrimonio público (en la medida en que genera enriquecimiento indebido y perjuicios colectivos), y con base en ello ha imputado y sancionado a varios alcaldes, concejales y otros funcionarios comprometidos en estos hechos. A nivel penal, la Fiscalía General de la Nación ha catalogado el volteo de tierras como un “nuevo fenómeno de la corrupción” y ha adelantado procesos en distintas regiones, si bien hasta ahora ha debido encuadrar las conductas en tipos penales tradicionales que no fueron diseñados específicamente para esta problemática. Todos estos esfuerzos legales y jurisprudenciales demuestran la gravedad del volteo de tierras y la necesidad de dotar a las autoridades de herramientas más eficaces para enfrentarlo.

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

urbanística, garantizar el orden legal en el uso del suelo, proteger el medio ambiente, un ordenamiento territorial alrededor del agua y del medio ambiente y los derechos colectivos frente a estas conductas indebidas.

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

El proyecto de ley va en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Comenzando con la política de ordenamiento del territorio alrededor del agua la cual coloca el ciclo hidrológico como eje vinculante de la planificación y actualiza la gestión integral del recurso hídrico en cuatro dimensiones: (i) oferta; con énfasis en la protección de páramos y humedales, la conectividad ecosistémica y la protección de cuencas y acuíferos a escala supramunicipal y regional, con reducción de conflictos de uso y prioridad a suelos de protección en alto riesgo no mitigable; (ii) demanda; articulada con políticas de asentamientos, decisiones urbanas y de hábitat, asegurando sistemas de abastecimiento y la consolidación de distritos de riesgo; (iii) disponibilidad; mediante estrategias de descontaminación, uso eficiente y prevención del estrés hídrico y el desabastecimiento asociado a la variabilidad climática; y (iv) gobernanza; para fortalecer la participación social, la transparencia y el acceso a la información, y para desarrollar e implementar las determinantes del ordenamiento asociadas al ciclo del agua con jerarquías y coordinación interinstitucional claras. El PND, además, ordena incorporar la gestión del riesgo de desastres por inundaciones y sequías en los instrumentos territoriales; fortalecer la política de riesgo y cambio climático en agua y saneamiento; adoptar Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS), y Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN), para el manejo de aguas lluvias y escorrentías; y formular una estrategia nacional de adaptación de asentamientos y reasentamientos, incluyendo instrumentos metodológicos, normativos y financieros para evitar nuevos asentamientos en suelos de protección y garantizar continuidad del abastecimiento.

En la implementación y jerarquización de determinantes, el PND dispone reconocer la prevalencia de las determinantes ambientales (en especial las vinculadas con áreas protegidas y gestión integral del recurso hídrico) y de la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación; fija criterios de simplificación, coordinación y actualización en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); y ordena incluir la zonificación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA) con estudios básicos y de detalle de riesgo, de acuerdo con la capacidad administrativa local. Para el caso de la Sabana de Bogotá, impone al Ministerio de Ambiente la expedición, en plazo perentorio, de lineamientos de ordenamiento ambiental regional y un estatuto de

zonificación en razón de su interés ecológico nacional y su destinación agropecuaria y forestal (artículo 61 de la Ley 99 de 1993). Los lineamientos y zonificaciones que se expidan tendrán carácter de determinantes para POT departamentales, municipales y planes metropolitanos, y para la actuación pública y privada. En coherencia con la soberanía y seguridad alimentaria, el PND ordena reglamentar la protección del suelo rural como determinante, regular bordes urbanos para controlar suburbanización y expansión, y proteger la UAF (Unidad Agrícola Familiar), junto con mecanismos para cerrar la frontera agrícola, conservar suelos de alto valor agrológico y resolver conflictos entre sectores agropecuario y ambiental.

La gobernanza territorial alrededor del agua se robustece mediante los consejos territoriales del agua, concebidos para implementar programas territoriales de ordenamiento y gobernanza del ciclo del agua con enfoque de derechos y justicia ambiental, resolver conflictos socioambientales y gestionar la adaptación climática con priorización de proyectos en Amazonia, La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, Páramos, Sabana de Bogotá, entre otros territorios. De igual forma, se ordena fortalecer capacidades territoriales y la gobernanza ambiental a través del SINA (Sistema Nacional Ambiental) para armonizar e implementar instrumentos de planificación ambiental, y se prevé concurrencia de fuentes (incluidos Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Fondo Adaptación) para financiar reasentamientos y medidas estructurales. Con ello, la política pública asegura que el ciclo del agua, las determinantes ambientales y los suelos rurales productivos operen como restricciones efectivas y como prioridades de inversión en los POT.

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

En clave sancionatoria e integridad pública, el PL agrava el reproche a conductas que vulneren el ordenamiento alrededor del agua y la base productiva rural: incorpora un Capítulo “Delitos contra el Ordenamiento Territorial” en el Código Penal (Ley

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

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

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

- **Impacto económico:** Genera enriquecimiento ilícito para unos pocos mediante la especulación del suelo, mientras el erario público deja de percibir recursos. En muchos casos se omite el cobro de la participación en plusvalía -el mecanismo mediante el cual una parte del aumento del valor del terreno por decisiones de ordenamiento debe retornar a la sociedad-, produciendo millonarios detrimentos patrimoniales para los municipios. Además, al habilitarse desarrollos en suelos no previstos, los gobiernos locales enfrentan costos imprevistos: deben extender redes viales, de servicios públicos y equipamientos sin contar con suficientes contrapartidas, pues las cargas urbanísticas legales (cesiones, impuestos, plusvalías) no alcanzan a cubrir esas necesidades. Esto afecta la sostenibilidad fiscal y profundiza las inequidades en la distribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

- **Impacto ambiental:** Implica la urbanización de áreas no aptas o ambientalmente protegidas, con la consiguiente pérdida de ecosistemas y recursos naturales. Investigaciones han documentado casos de deforestación de zonas de reserva, afectación de cuencas hídricas y pérdida de biodiversidad debido a estos cambios ilegales en el uso del suelo. La región de Bogotá-Cundinamarca ha sido especialmente golpeada: el IDEAM la clasifica como zona de alta vulnerabilidad climática, y el IGAC advirtió ya en 2015 que 63% de la Sabana de Bogotá se encontraba comprometida para usos urbanos o en espera de valorización, porcentaje que ha seguido en aumento. Esta situación genera riesgos de desabastecimiento de agua y agrava los efectos del cambio climático a nivel regional. El volteo de tierras, al desconocer los estudios de impacto ambiental, se traduce en un deterioro del entorno y compromete la sostenibilidad ecológica del territorio.

- **Impacto institucional:** Esta práctica socava la gobernanza territorial y la legalidad. En primer lugar, representa una violación a los principios de la función pública (moralidad, transparencia, eficacia) y a la planificación participativa consagrada en la ley, lo que erosiona la legitimidad de las autoridades locales. En segundo lugar, expone y fomenta la corrupción administrativa: evidencia la captura de las funciones normativas de alcaldes y concejos por intereses privados, así como la debilidad de los controles políticos y técnicos para impedir esas desviaciones. El volteo de tierras también pone en aprietos a los entes de control como la Fiscalía, Procuraduría, autoridades ambientales, que hasta ahora han carecido de herramientas jurídicas específicas para reaccionar con celeridad, viendo cómo las decisiones amañadas se consolidan antes de poder ser anuladas. En síntesis, esta modalidad corrupta debilita el Estado de Derecho en el ordenamiento territorial y merma la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de velar por un desarrollo ordenado y equitativo.

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

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

VII. INFORMES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

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

La regulación de los usos del suelo es una de las obligaciones constitucionales que expresa con más claridad la autonomía administrativa reconocida a los municipios y distritos colombianos, los cuales, en desarrollo de la misma, adoptan los planes de ordenamiento territorial y otros instrumentos que regulan los usos y aprovechamiento del territorio. Esta función resulta neurálgica, toda vez que de ella se desprende tanto el desarrollo armónico del territorio, como la gobernanza y el bienestar de los habitantes. Sin embargo, estos procesos no han sido ajenos a la corrupción que se expresa en la toma de decisiones en contravía de las normas jurídicas o para procurar el enriquecimiento o interés indebido de particulares, a costa de los intereses públicos.

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

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

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

Informe rendición de cuentas 2019: Ordenamiento territorial

Esta Procuraduría implementó una línea disciplinaria especializada para la vigilancia y control de la gestión que en materia de ordenamiento territorial adelantan las entidades territoriales, como consecuencia de sus actuaciones preventivas en materia de medio ambiente, quejas e informes de servidores públicos en los que se daban cuenta de graves hechos de corrupción como y entre otros, el denominado “volteo de tierras” o los “carteles de los POT” que pusieron en riesgo el desarrollo del país, las arcas territoriales y los derechos de los ciudadanos. En efecto, las denuncias y quejas presentadas dejaban entrever no sólo irregularidades en la adopción, modificación o revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT), sino también posibles incrementos en los valores de terrenos con el cambio de la clasificación de su naturaleza y vocación de rural a urbana; actos de corrupción de funcionarios (coimas, cohecho, o favorecimientos indebidos a particulares); presuntas afectaciones al medio ambiente por no respetar zonas protegidas tales como humedales, reservas, etc., e incluso hasta lesionar el derecho a la seguridad alimentaria, pues municipios con vocación agrícola pasaron a ser

industriales, permitiendo la urbanización de suelos agrológicos de clases 1, 2 y 3 sin el cumplimiento de los requisitos legales. Así las cosas, por estas presuntas irregularidades, la Procuraduría adelanta 60 procesos en los departamentos de Cundinamarca (15 procesos), La Guajira (13), Santander (5), Risaralda (2), Meta, Córdoba, Valle del Cauca, Atlántico, Cesar, Putumayo, Quindío, entre otros. El 83% de estos procesos se encuentran en investigación disciplinaria y 15% en etapa de juzgamiento, vinculándose a alcaldes, concejales, funcionarios de las alcaldías y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Informe solicitado por el Representante Eduard Sarmiento:

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

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

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

FUENTE: Procuraduría General de la Nación.

VIII. IMPACTO FISCAL

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

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

Por el contrario, el proyecto de ley no generaría impacto fiscal porque no implica la creación de nuevas instituciones, cargos o estructuras administrativas que demanden recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación. Sus medidas se ejecutan a través de las competencias ya asignadas a entidades

existentes como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General, la Contraloría y demás entidades o instancias que tiene que ver con temas de ordenamiento territorial, utilizando la infraestructura física y administrativa ya existente.

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

IX. CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los Congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan investigaciones por beneficiarse por la alteración fraudulenta a favor propio o de terceros.

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

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

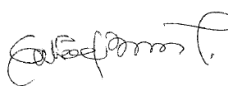
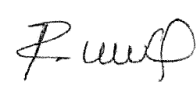
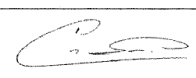
Meza Cuesta, J. E. (2019). El “volteo de tierras”: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 6(1), 35-42.

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Informe de rendición de cuentas PGN 2019*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Informe_Rendicion_de_cuentas_PGN_2019_Diagramado_C.pdf.

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

De los honorables Congresistas,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórica - Unión Patriótica	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 Robert Daza Guevara Senador de la República Pacto Histórico - PDA
 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	

20 de Agosto de 2025

presentado en este

252

Acto Legislativo

Con su correspondiente

de suscritos Por:

HR. Eduard Sarmiento Hidalgo

SECRETARÍA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1636 - Viernes, 5 de septiembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 251 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reconoce y regula el contrato agrario como modalidad especial de trabajo rural, se establecen garantías para la formación y formalización de los trabajadores rurales y se dictan otras disposiciones.....	Págs. 1
Proyecto de Ley número 252 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - Volteo de Tierras	11