

OFI24-00029503 / GFPU 13130000  
 Bogotá D.C., 18 de febrero de 2024



Clave:  
 418nHYLUaf

**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
 Procuradora General de la Nación

Carrera 28ª No. 18ª-67 Complejo Judicial de Paloquemao

alsierra@procuraduria.gov.co; Impalacio@procuraduria.gov.co

Asunto: Traslado de denuncia

Respetada Señora Procuradora, cordial saludo.

En mi calidad de Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, en virtud de las facultades a mi otorgadas por el Decreto 2647 de 2022, específicamente la consagrada en el numeral 13:

**ARTÍCULO 26. SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA.** *Son funciones de la Secretaría de Transparencia, las siguientes:*

*(...) 13. Denunciar directamente o dar traslado a los entes de control y a la Fiscalía General de la Nación de presuntos delitos contra la administración pública, contra el orden económico y social, o contra el patrimonio económico, de posibles infracciones disciplinarias, que por su gravedad sean puestas en su conocimiento, así como de las denuncias interpuestas directamente por veedores ciudadanos y la ciudadanía en general.*

Por medio de la presente le solicito de manera respetuosa se sirva conocer y dar el trámite respectivo a los hallazgos encontrados en los estudios e informes adjuntos a la presente comunicación, respecto de presuntas irregularidades cometidas por JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA mientras fungía como alcalde de la ciudad de Villavicencio en el periodo 2012-2015.

Pública

Lo anterior atendiendo a la gravedad de las presuntas infracciones presentes en la gestión del exalcalde ZULUAGA CARDONA respecto del Plan de Ordenamiento Territorial. En los informes se ponen de presente irregularidades que pueden derivar en conductas investigables dentro del ámbito disciplinario por parte del señor Juan Guillermo Zuluaga, así como de los directores de la CAR respectiva y demás individuos que pudiesen tener injerencia directa en la estructuración del Plan de Ordenamiento Territorial del año 2015.

### 1. Antecedentes.

Según el *INFORME DEFINITIVO DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN CONSTRUCCIONES SIN LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN - IMPUESTO DE DELINEACIÓN MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO* realizado por la Contraloría Municipal de Villavicencio, se evidencia que los predios denominados CS 4A VDA ZURIA y LOTE 4B VEREDA ZURIA, de propiedad de JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA poseían una clasificación de suelo SUB-URBANO y un uso de suelo AGRICOLA sin que colindara con zonas de protección ambiental; lo anterior desde el POT del año 2002.

Durante el periodo del alcalde Zuluaga Cardona (2012-2015) se realizó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, en el cual los predio en referencia, de propiedad del alcalde, sufrieron un cambio transversal en su clasificación; sobre los cuales la clasificación de suelo cambio a EXPANSIÓN URBANA y su uso a EXPANSIÓN PARA DESARROLLO CONCERTADO

Los ajustes en la normativa urbana, según lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial de 2002 y las modificaciones introducidas por el POT de 2015, se centran específicamente en las regulaciones establecidas para el suelo suburbano inicial, que posteriormente se transforma en normas para un suelo de expansión urbana con desarrollo concertado.

La primera clasificación determina la obligación de establecer planes parciales de desarrollo gestionados por la administración municipal, mientras que el cambio realizado en 2015 aboga por la conveniencia de que los propietarios lleven a cabo la habilitación urbanística para el desarrollo de los terrenos, lo cual

Pública

significa beneficios importantes en el desarrollo, valorización y uso de los terrenos.

## 2. Posibles infracciones disciplinarias.

Los hallazgos de los informes ponen de presente la posible consumación de múltiples delitos, los cuales, sin perjuicio de la adecuación penal, constituyen graves transgresiones al régimen disciplinario.

Los delitos que en principio se observan según las presuntas conductas son:

- a. Prevaricato por acción, según establece el artículo 413 del Código Penal: *El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.*

Lo anterior por cuanto el Plan de Ordenamiento Territorial objeto de las irregularidades fue estructurado por la administración del entonces alcalde Zuluaga Cardona según establece la ley 388 de 1997 y demás normas que la modifican y adicionan; documento tal que fue expedido como *acuerdo No. 287 de 2015*, el cual cuenta con la firma sancionatoria del entonces alcalde.

Así las cosas, se da cuenta de la clara y directa injerencia del alcalde Zuluaga tanto en la estructuración del POT como en la sanción y aprobación de su documento; el cual se encuentra por fuera de la legalidad al haberse realizado presuntamente con el objetivo de incrementar el patrimonio del mandatario haciendo uso de sus facultades como servidor público.

Pública

- b. Prevaricato por omisión, según establece el artículo 413 del Código Penal: *El servidor público que omita, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses, multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.*

El delito de prevaricato por omisión se configura debido a que el alcalde debió declararse impedido respecto de la estructuración del POT, según establece el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011:

*ARTÍCULO 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:*

*1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.*

En ese sentido su presunta omisión se configuró al omitir la realización y trámite del impedimento tal cual se lo exigía la ley.

- c. Enriquecimiento ilícito de servidor público, tal cual dispone el artículo 412 del Código Penal, a saber: *El servidor público que durante su vinculación con la administración, o quien haya desempeñado funciones públicas y en los dos años siguientes a su desvinculación, obtenga, para si o para otro, incremento patrimonial injustificado, siempre que la conducta no constituya otro delito, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años, multa equivalente al doble del valor del enriquecimiento sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de seis (6) a diez (10) años.*

Pública

Se configura el delito de enriquecimiento ilícito, pues el presunto accionar del señor Zuluaga Cardona tuvo una injerencia directa en predios de su propiedad, los cuales incrementaron su valor debido al cambio de uso del suelo, configurando un sustancioso incremento patrimonial injustificado en su favor.

- d. Concierto para delinquir, indicado en el artículo 34º del Código Penal: *Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses. (...)*

El presunto accionar del entonces alcalde de Villavicencio no puede existir sin la injerencia de distintas entidades administrativas del municipio, así como de la respectiva CAR, cuyos funcionarios tienen el deber de estructurar el Plan de Ordenamiento Territorial junto con la alcaldía.

Las presuntas faltas acá presentadas dan cuenta de un posible concierto entre funcionarios públicos y terceros con el objetivo de que el respectivo POT pudiera ser aprobado con todas las irregularidades que poseía en el momento de su sanción.

Las conductas que se encuadran dentro de los delitos anteriormente numerados deben reportarse a la Procuraduría General de la Nación, pues implican un reproche disciplinario que, de ser probado, debe conllevar las sanciones correspondientes dentro de su ámbito.

En concordancia con lo anterior, indica la ley 1952 del 2019 en los artículos 39 y 56:

*ARTÍCULO 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*

*1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los*

Pública

*reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.*

(...)

*31. Ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con la institución a la que pertenece.*

(...)

*33. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.*

**ARTÍCULO 56.** *Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.*

*1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.*

(...)

*5. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto.*

El presente traslado se realiza con base en el numeral 13 del artículo 26 del decreto 2647 de 2022 que define las atribuciones y funciones de la Secretaría de Transparencia, a saber:

**ARTÍCULO 26. SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA.** *Son funciones de la Secretaría de Transparencia, las siguientes:*

(...)

Pública

*13. Denunciar directamente o dar traslado a los entes de control y a la Fiscalía General de la Nación de presuntos delitos contra la administración pública, contra el orden económico y social, o contra el patrimonio económico, de posibles infracciones disciplinarias, que por su gravedad sean puestas en su conocimiento, así como de las denuncias interpuestas directamente por veedores ciudadanos y la ciudadanía en general.*

Así las cosas, adjunto a la presente comunicación los informes referenciados a lo largo del presente documento para el conocimiento de la Procuraduría General de la Nación.

Cordialmente,



**ROBERTO ANDRÉS IDARRAGA FRANCO**

Secretario de Transparencia  
 SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA

Adjunto: SI  
 Elaboró:  
 Mariana Torres  
 Asesora

Revisó:  
 Andrés Idárraga  
 Secretario de Transparencia

Aprobó:  
 Andrés Idárraga  
 Secretario de Transparencia

Pública