

# UTILIDAD PÚBLICA

DERECHOS VULNERADOS E  
IMPACTOS AMBIENTALES



ASOCIACIÓN  
AMBIENTE Y SOCIEDAD





**UTILIDAD PÚBLICA**  
Derechos vulnerados e  
impactos ambientales

Edwin Novoa



# UTILIDAD PÚBLICA

## Derechos vulnerados e impactos ambientales



ASOCIACIÓN  
AMBIENTE Y SOCIEDAD

Bogotá, D.C., 2020

## **UTILIDAD PÚBLICA**

Derechos vulnerados e  
impactos ambientales

Primera edición: 2020

Derechos Reservados

© Asociación Ambiente y Sociedad

© Edwin Novoa

### **Producción editorial**

Ediciones Aurora

### **Diseño portada**

Leonardo Suárez J.

### **Fotos**

Tomadas de:

Pixabay.com, guiadelgas.com, wikipedia.org

ISBN: 978-958-5402-43-0

### **Impresión**

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

## Contenido

Introducción.....	11
1 Marco conceptual y aplicabilidad de la utilidad pública a nivel internacional.....	15
1.1 Historia de la utilidad pública .....	15
1.2 La utilidad pública en el ámbito internacional.....	18
2 La utilidad pública en Colombia.....	25
2.1 Evolución del marco jurídico.....	25
2.2 Concepto de utilidad pública en Colombia .....	48
2.3 La aplicabilidad de la utilidad pública.....	52
2.4 Garantías y derechos relacionados con la utilidad pública.....	55
2.5 Utilidad pública para el desarrollo vs. utilidad pública para el ambiente .....	58
3 Análisis de estudios de caso.....	69
3.1 Corredor Perimetral de Oriente - CPO: límite a derechos más allá de la propiedad.....	69
3.2 Cerros orientales de Bogotá.....	86
4 Páramos: una oportunidad para aplicar la utilidad pública sin la vulneración de derechos .....	97
4.1 Concepto y normatividad relacionada con los páramos.....	98
4.2 Proceso de gestión integral de los páramos .....	104
4.3 Expropiaciones por utilidad pública vs derechos sobre la tierra.....	116
4.4 Propuestas: Conciliando la utilidad pública con los derechos campesinos.....	129
5 Conclusiones y propuestas.....	133
Bibliografía citada.....	139

## Siglas y acrónimos

4G	Infraestructura Vial de Cuarta Generación
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
API	Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración
APP	Alianza Público Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CIPE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CNRN	Código Nacional de Recursos Naturales
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPO	Corredor Perimetral de Oriente
DAA	Diagnóstico Ambiental de Alternativas
DDHH	Derechos Humanos
DUPIS	Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social
EAAB-ESP	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- Empresa de Servicios Públicos
EPP	Estructura Ecológica Principal
HA	Hectáreas
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
PAGA	Plan de Adaptación de la Guía Ambiental
PIB	Producto Interno Bruto
PINES	Proyecto de Interés Nacional Estratégico y Social
POMCO	Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNN	Parques Nacionales Naturales
PTF	Productividad Total de los Factores
SDA	Secretaria de Ambiente Distrital
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINAPINE	Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económica
UP	Utilidad Pública
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social



## Introducción

**L**a pugna entre desarrollo y ambiente, y la búsqueda de puntos intermedios como el desarrollo sostenible, se hace presente en la figura conocida como “utilidad pública”. Un proyecto, obra o actividad que se considere beneficia al interés general de una sociedad, puede ser declarado como de utilidad pública, de modo que los intereses particulares deben ceder ante el general.

El ejemplo clásico de esta figura se da con la construcción de vías, las cuales pueden beneficiar a toda la sociedad, pero para ello, los propietarios de los predios por donde pasa la vía, deben ceder su predio en pro del interés general.

Históricamente ha existido la utilidad pública para las obras públicas de infraestructura, pero desde el siglo pasado la figura se ha venido aplicando para un sinnúmero de tipos de actividades privadas económicas, como el petróleo, minería, hidroeléctricas, mejoramiento de ciudades y servicios públicos, entre otras, que pueden generar ingresos por regalías a la nación y por ende se considera que benefician al interés general. También, hace cerca de 30 años, la protección del ambiente también ha venido considerándose como utilidad pública según diversas leyes.

Esta enorme lista de actividades, hace que prácticamente cualquier cosa pueda ser declarada como de utilidad pública.

Según la Constitución política, la utilidad pública permite limitar un derecho: la propiedad privada. Es por esto que la principal consecuencia de esta figura es la expropiación, pues precisamente se trata de que el interés general prima sobre el

particular. Para ello, las leyes han ido generando condiciones favorables y beneficios para que estos proyectos de utilidad pública salgan lo más rápido posible.

Sin embargo, estos proyectos de utilidad pública limitan muchos más derechos que la propiedad. Es conocido que este tipo de obras traen consigo impactos ambientales y sociales difíciles de remediar, por ejemplo, la obra de Hidroituango, ha generado desplazamientos de comunidades enteras y graves consecuencias ambientales para el río Ituango.

En este sentido, surgen varios interrogantes que serán abordados en este libro: ¿hasta qué punto es permitido limitar derechos bajo una declaratoria de utilidad pública? ¿puede la prevalencia del interés general limitar derechos ambientales? En el momento en que se declara que un sector o una obra particular es de utilidad pública ¿se sopesan los beneficios para el interés general con los costos de las afectaciones generadas? ¿qué pasa si las afectaciones generan más problemas que beneficios para el interés general, por ejemplo, la muerte de un río?

Por otro lado, la protección del ambiente también puede ser declarada de utilidad pública y por ende se pueden generar expropiaciones de predios en zonas que se requieran para conservación. En este punto, surge la misma pregunta, ¿hasta qué punto se puede limitar los derechos particulares con el fin de proteger el ambiente? Además, teniendo en cuenta que tanto las obras para el desarrollo económico, como las ambientales son de utilidad pública, trataremos de abordar las siguientes preguntas: ¿Cuál tipo de utilidad pública ha sido más aplicada, la que protege el ambiente o la que lo impacta?, ¿Cuál de las dos ha sido más efectiva?

Para abordar estas preguntas, en la primera parte del presente libro analizaremos el origen histórico de la figura de la utilidad pública, su marco normativo, concepto y sus mecanismos de aplicación.

En la segunda parte del libro, con el fin de comparar las utilidades públicas para el desarrollo y las ambientales, analizaremos un caso de cada una: El Corredor Perimetral de Oriente para el desarrollo de los municipios orientales de la sabana de Bogotá y el caso de los cerros orientales de Bogotá, ecosistema protegido también del oriente de la ciudad, que ha sido declarado de utilidad pública.

Ambos casos los hemos acompañado desde la Asociación Ambiente y Sociedad en los últimos años, por lo que es importante generar este análisis desde el punto de vista de la utilidad pública con el fin de determinar la real aplicabilidad de cada una, y la limitación de derechos existentes.

En la tercera parte del libro, hacemos un análisis detallado de la política de páramos, pues, por un lado, la gestión integral y la protección de estos ecosistemas también ha sido considerada de utilidad pública por la ley y, por otro lado, las poblaciones campesinas son sujetos de protección de derechos especiales.

Consideramos que la política de páramos es un buen ejemplo de cómo lograr conciliar la utilidad pública con la protección de derechos individuales, siempre salvaguardando el equilibrio de los ecosistemas. Por esto, en la tercera parte del libro proponemos varios temas a tener en cuenta para reglamentar la reciente Ley de Páramos, con miras a lograr un ecosistema protegido por campesinos con sus derechos asegurados.

Finalmente, cerramos con recomendaciones puntuales que lograrían generar un debate para lograr conciliar la utilidad pública con la protección de derechos, es decir, se deben generar salvaguardas para que la necesidad de privilegiar el interés general no atropelle comunidades, ecosistemas y en general derechos, más allá de lo permitido por la Constitución política.



# 1 Marco conceptual y aplicabilidad de la utilidad pública a nivel internacional

## 1.1 Historia de la utilidad pública

Los orígenes de la utilidad pública no cuentan con un antecedente específico e inequívoco, pero según Meidenger, se pueden establecer varios hitos fundacionales importantes que han sido recolectados por Meidenger y que a continuación resumimos (Meidenger, 1981).

Primero, se tienen algunas referencias históricas no escritas en una norma, de prácticas del imperio romano para la construcción de caminos y acueductos. Una vez terminadas las obras de ingeniería, se otorgaba una compensación a los dueños de los predios por donde pasaba la vía. Sin embargo, no se tiene claro completamente el alcance del derecho público y privado, pues no se tienen evidencias certeras, pues en esa época no se había consolidado el derecho a la propiedad privada.

Meidenger considera que probablemente el origen del dominio privativo se da en Inglaterra con las normas que otorgaban propiedad al rey sobre todas las tierras del reino, normas que surgieron por la necesidad de financiar las guerras de la edad media, a partir de la venta de estas tierras del reino (Estatuto de Winchester de 1285 que ponía algunas propiedades públicas a nombre del rey). Sin embargo, se especifica que, durante esta época, el reino no contaba con la posibilidad de hacer expropiaciones oficialmente y con compensación como si lo tenía el imperio romano.

A finales de la edad media, en 1427 se tiene registro del primer estatuto que autoriza las expropiaciones sin compensación

y define por primera vez el dominio privativo de la corona. A partir de esta norma, durante el siglo XVI se expedieron varias normas expropiando tierras costeras en Inglaterra, con el fin de construir murallas y castillos de cara a las guerras con Francia, obviamente sin compensación. Posteriormente la expropiación también se permitió para el parlamento y poco a poco se fue estableciendo el tema de la compensación hasta quedar como una práctica reiterada.

Estos aspectos se fueron consolidando en el derecho consuetudinario y asimismo se transfirió a las colonias inglesas, especialmente a América, donde se conocen casos de expropiaciones del siglo XVIII. Esto pasó a las primeras normatividades después de la revolución americana, tanto así que, en el año 1776, dos estados de Norteamérica tenían normas de expropiación y de indemnización.

Ya en los albores de la democracia moderna, el año 1789 fue muy importante para la utilidad pública, pues a partir de dos estatutos, se materializó la figura con los términos que más o menos hoy perduran:

1. Por un lado, surgió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que menciona en dos partes el tema, en una primera parte menciona la “utilidad común” como argumento para limitar el derecho a la igualdad: Artículo 1: Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común. Por otro lado, su Artículo 17 menciona: “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización”.
2. También en 1789, en los Estados Unidos de América durante su proceso de redacción de la Constitución, se emitieron varias enmiendas conocidas como la Carta de Derechos de

los Estados Unidos. En estas normas se plantea el dominio prevalente del Estado, y la posibilidad de expropiar predios si se requieren para suplir una utilidad pública (*public use*), previa indemnización.

Se tiene conocimiento del primer litigio por una compensación en un caso de uso de agua para una comunidad en detrimento de un particular, se trata del caso *Gardner v. Village of Newburgh*, de 1816 en Nueva York, en el cual se hizo una reflexión sobre el interés general de la comunidad por el agua versus el interés particular, y se habló por primera vez del dominio privativo en la jurisprudencia (Meidenger, 1981). También en esta época, la utilidad pública se incluye en la primera Constitución política colombiana, como se verá más adelante en el apartado de la evolución normativa en el país.

En la segunda mitad del siglo XIX, en plena revolución industrial, los motivos de la utilidad pública fueron diversificándose más allá de los temas para los que se usaba en ese momento (infraestructura e hidroeléctricas), pues se implementó un sector industrial mucho más agresivo y dinámico. Esto conllevó a que las expropiaciones se hicieran sin límites y sin mayor consideración por los derechos de las personas sobre su propiedad.

Adicionalmente, en pleno auge de los capitales privados y del liberalismo económico, la injerencia del Estado era muy pequeña, por lo que las empresas eran las que determinaban que un determinado proyecto era de “utilidad pública” y realizaba las expropiaciones sin el acompañamiento del Estado, tanto así que se tienen registros de expropiaciones para construir carreteras privadas. Esto generó que se desdibujara la figura de la utilidad pública, pues en ocasiones solo se beneficiaba la empresa propietaria del proyecto.

Esta masiva construcción de carreteras e hidroeléctricas, generó la posibilidad de desarrollar otros sectores como la minería, el petróleo, o la agroindustria, las cuales fueron convir-

tiéndose también en motivos de utilidad pública, pese a que los beneficios económicos de estas industrias usualmente son privados.

Este hito es muy importante, pues desde este momento (s. XIX) se interpretó que un proyecto de una empresa privada, pueda ser declarado de utilidad pública a pesar de que no sea claro su rol en el interés general teniendo en cuenta que las ganancias son privadas y usualmente no se reparten los beneficios, más allá de la generación de empleo no cualificado. Este hito tiene además otro punto importante, pues los proyectos de las empresas privadas al estar basados en la necesidad de rentabilidad, son generadoras de impactos ambientales negativos que usualmente no son tenidos en cuenta en el momento de analizar la configuración del interés general que prevalece.

Finalmente, en el siglo XX, los diferentes países han ido adecuando sus constituciones y normas con diferentes motivos de utilidad pública con el fin de hacer más objetiva su declaratoria y actualmente continua el debate por el carácter público-privado de las inversiones que son motivo de utilidad pública y por consiguiente su rol en el interés general.

## **1.2 La utilidad pública en el ámbito internacional**

No existe un estándar internacional en materia de conceptualización de utilidad pública, pues lo que representa el interés general de una sociedad, lo debe determinar cada sociedad, una intromisión externa sería una limitación a la soberanía. Dicho de otro modo, cada sociedad debe interpretar que es lo más importante para el bienestar general y cuál es el modelo de desarrollo que quiere implementar, y con ello determinar lo que se considera de utilidad pública.

Sin embargo, la aplicación práctica si ha tenido unos debates y elementos comunes que definen la forma como se aplica la figura de utilidad pública, es decir, no hay uniformidad sobre el

contenido y concepto de utilidad pública, pero si hay un relativo consenso frente a sus consecuencias, las cuales básicamente están enfocadas a la expropiación. Existen cuatro elementos generales que suelen estar presentes en las normatividades de utilidad pública (Escuin, 2002):

1. La primera regla general que se ha impuesto a través de la historia, es la necesidad de indemnización previa pagada a los propietarios de los derechos expropiados. Aunque algunas reglamentaciones han limitado el carácter previo de la indemnización, en términos generales siempre se menciona el derecho a la indemnización.
2. Otra regla general que se ha dado, es que los motivos de utilidad pública son definidos por el legislador, quien debe determinar las necesidades superiores de la sociedad.
3. Algunas normas han vuelto más administrativa la materialización de la utilidad pública, es decir, la rama ejecutiva es la que declara la utilidad pública de un determinado proyecto (basado en una ley marco que establece la utilidad pública de un sector), esto posibilita que las personas con derechos individuales afectados, puedan controvertir las declaratorias con recursos administrativos y judiciales (Escuin, 2002, pág. 133).
4. Las expropiaciones son judiciales y/o administrativas, y son el principal mecanismo para materializar la utilidad pública. Las garantías que se presentan en estos procesos, son claves para lograr una armonía entre los derechos individuales y el interés general.

Un caso importante para mencionar, es el derecho francés, el cual establece un procedimiento en el que antes de declarar la utilidad pública, se hacen una serie de estudios, análisis, indagaciones, con el fin de evaluar la pertinencia o no, de declararla. En este sentido, la primera fase se denomina “indagación previa” en la cual se recopila toda la información existente sobre el proyecto, los predios que se requerirían y la importancia de la

obra para el interés general. Posteriormente, se declara la utilidad pública y se abre una fase de recursos judiciales y administrativos que pueden interponer los interesados y finalmente si se dan las expropiaciones.

Un aspecto muy relevante del derecho francés, es que desde 1971 estos procesos tienen una fiscalización judicial, no sobre las expropiaciones, sino sobre la declaratoria de utilidad pública como tal, es decir, que los jueces pueden determinar si un determinado proyecto efectivamente obedece a un interés general o no. Para este análisis, los jueces evalúan si los beneficios que genera la obra efectivamente son superiores a los derechos individuales y colectivos afectados, tales como la propiedad o el ambiente (ver tabla 1.1).

Por su parte, el procedimiento del derecho italiano es más parecido al colombiano, pues primero se declara la utilidad pública y posteriormente se realiza en análisis de derechos individuales afectados y las correspondientes expropiaciones con las normas del derecho privado. Primero se propone

**Tabla 1.1 Decisiones del Consejo de Estado francés en las que limita la utilidad pública**

Caso	Limitación a la utilidad pública
<i>Arrêt, Société Civile Sainte-Maire de l'Assomption.</i> Sentencia del 20 de octubre de 1972 – Consejo de Estado	Se limita la utilidad pública si hay otros intereses públicos superiores.
<i>Syndicat des marins pêcheurs de Brest.</i> Sentencia del 25 de julio de 1975 – Consejo de Estado	Menciona que los “inconvenientes ecológicos” pueden ser otros intereses públicos que limitan la utilidad pública.
Sentencia del 22 de diciembre de 1978 – Consejo de Estado	Se limita la utilidad pública, si la obra genera inconvenientes operativos en su ejecución. Si bien no se mencionan impactos ambientales, se infiere que los inconvenientes son de ese orden.

**Fuente:** Elaboración del autor a partir del análisis del derecho francés que hace Escuin en 2002.

una indemnización acordada, si la persona la acepta, se hace la transferencia de dominio, pero si no acepta, se inicia la expropiación judicial. También es importante mencionar que las declaratorias de utilidad pública las emite la administración y son objeto de recursos administrativos y judiciales.

Otro caso importante para reseñar, es el de los Estados Unidos donde se ha venido privilegiando el desarrollo económico sobre los derechos individuales. El primer caso que puso de manifiesto esta prevalencia sucedió en la ciudad de Detroit en 1981, donde se desalojaron a 4200 propietarios privados, de origen polaco, para hacer una fábrica de la General Motors bajo el argumento de la utilidad pública con fines de desarrollo económico, (*Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*, 1981), caso que generó gran repudio en diferentes movimientos de derechos humanos, pues el beneficiado de dicho desarrollo económico sería solamente la empresa y no la nación. Veintitrés años después, la misma Corte que falló el caso *Poletown*, revocó el precedente jurisprudencial y no permitió unas expropiaciones en un caso similar (*County of Wayne v. Hathcock*, 2004) argumentando que se requieren tres elementos fundamentales para probar la utilidad pública cuando se trata de transferir un dominio privado a otro también privado, pero con función pública.

1. Debe existir una “necesidad pública extrema” que requiera una acción colectiva.
2. Una vez se haga la transferencia de dominio a la empresa privada que realizará la obra, ésta deberá poder ser monitoreada públicamente.
3. Deben prevalecer los intereses públicos por sobre los intereses de la empresa privada que toma la propiedad.

Con base en estos tres requisitos, se consideró que no procedía la declaratoria de utilidad pública si esta beneficia a una empresa privada. Sin embargo, solo un año después, la Corte Suprema de Justicia (*Susette Kelo, et al. v. City of New London*,

### Utilidad pública ¿sirve para proteger el ambiente?

En EE.UU., a raíz de las decisiones judiciales de *Hathcock* (limita la utilidad pública para fines económicos privados) y *Poletown - Kelo* (permite ampliamente la utilidad pública para intereses económicos privados) se generó un fuerte debate entre los diferentes sectores ambientales.

La gran mayoría de ambientalistas vieron con buenos ojos las decisiones *Poletown - Kelo*, pues al permitir expropiaciones prácticamente sin restricciones, vieron la oportunidad de crear áreas protegidas ambientales expropiando masivamente a los habitantes de dichas zonas, bajo un enfoque preservacionista.

Sin embargo, la utilidad pública es un arma de doble filo: Un estudio masivo a nivel nacional (Adler & Somin, 2006) analizó los estados que tienen restricciones para la utilidad pública y los que no en todo el país, y llegó a la conclusión de que **no es muy viable la protección ambiental bajo la utilidad pública irrestricta de Kelo**, por tres razones:

- 1) No se han usado estas expropiaciones para fines ambientales.
- 2) Los impactos ambientales generados por proyectos económicos son muy grandes y la utilidad pública elimina las posibilidades de defensa ambiental en estos proyectos.
- 3) En legislaciones con utilidad pública restringida, es perfectamente viable la protección ambiental.

Connecticut, et al., 2005) reversionó estos criterios, acogiendo nuevamente los parámetros de *Poletown* y zanjó la discusión a nivel nacional. A partir de este importante caso, se abrió la posibilidad de generar expropiaciones, ya no solo a predios, sino también a comercios privados que se requieran transformar, para darle cabida a una actividad económica mayor que, para el citado caso, se trataba de un pasaje comercial y unas obras de revitalización urbana. Este precedente se encuentra vigente a la fecha, aunque 35 estados han hecho reglamentaciones posteriores (Adler & Somin, 2006).

En este sentido, cualquier requerimiento privado que implique una inversión de capital considerable –como por ejemplo,

un centro comercial– puede ser considerado de utilidad pública y las expropiaciones implicarían pasar de un dominio privado a otro. La sentencia no menciona criterios para determinar la utilidad pública, pero si menciona que, si un proyecto de desarrollo económico genera empleos y mayores impuestos para la ciudad, puede ser efectivamente considerado como de utilidad pública (Kelly, 2006, pág. 18).

Esto quiere decir que prevalece el derecho a la libre empresa sobre el derecho a la propiedad privada, lo cual ha producido muchas críticas de diversos sectores defensores de derechos de pequeños propietarios, los cuales quedarían desprotegidos antes compañías e inversores. Esto ha generado una enorme presión de compra de predios en muchas partes del país, en incluso compras secretas de predios con el fin de generar que los precios se incrementen ante un proyecto de obra (Kelly, 2006, pág. 19). Sin embargo, este tema se ha venido regulando en cada estado, por lo que hoy en día no hay un criterio único de interpretación en el país, pero si es claro que es uno de los regímenes jurídicos donde las expropiaciones tienen mayor fuerza.



## 2 La utilidad pública en Colombia

### 2.1 Evolución del marco jurídico

La utilidad pública ha tenido una larga evolución normativa y actualmente existe una gran cantidad de normas y decretos que mencionan el tema, por lo que la mejor forma de aproximarnos a la complejidad de este asunto, es conocer la evolución del tema y las razones por las que fueron expedidas cada norma. En una primera etapa, se hablaba de utilidad pública en la Constitución política, pero no existían motivos taxativos para declararla, por lo que quedaba al arbitrio de las autoridades. Posteriormente, en la década de los 30 surgieron las normas de utilidad pública para temas de infraestructura, petrolero y de reforma agraria, normas que fueron consolidando la figura y haciéndola más robusta, pero no necesariamente aplicable. En los 90 se hicieron taxativos más motivos de utilidad pública y la Constitución le dio un alcance desde la función social y ecológica de la propiedad. Actualmente, existen diversas figuras que intentan darla más fuerza a la utilidad pública, haciendo más expeditos (aunque quizá menos garantistas) los trámites de expropiación. A continuación, se detalla esta evolución.

#### *Etapa 1. Utilidad pública sin motivos explícitos*

Como se mencionó en la reseña histórica de la utilidad pública, después de la Revolución francesa se estableció por primera vez la utilidad pública bajo la lógica que existe hoy en día, los derechos individuales pueden ser eventualmente limitados

si es necesario darle prevalencia al interés general, y así son viables las expropiaciones previa indemnización.

Este enfoque llegó directamente a Colombia a través de la influencia de las escuelas jurídicas de la época, por lo que, en la Constitución de Cúcuta de 1821, que consolida el proyecto de la Gran Colombia, el artículo 177 menciona los “usos públicos”, la “pública necesidad legalmente comprobada” y por primera vez especifica el derecho a la indemnización.

Se leía la norma de la siguiente forma: *Artículo 177.- Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a **usos públicos**, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna **pública necesidad legalmente comprobada** exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.* Esto fue ratificado sucesivamente por las constituciones de 1830 y 1832.

En la época de la Nueva Granada, se instauró en la Constitución de 1853 una primera excepción al principio de indemnización previa, pues se especificó que ésta no necesariamente debía ser previa si se estaba en una situación de guerra (numeral 3, artículo 5, Constitución Política de la Nueva Granada).

Ya en la República de Colombia, la Constitución de 1886 planteó por primera vez el término “utilidad pública” como motivación para generar limitaciones a la propiedad privada, y ratificó la excepción de indemnización previa en caso de guerra de la Constitución de 1853.

*Artículo 31. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de **utilidad pública**, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer, requieren plena indemnización.*

*Artículo 33.- **En caso de guerra** y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y **no ser previa la indemnización.***

Como se puede evidenciar, hasta ese momento, no se ningún motivo especial por el cual se podía plantear la utilidad pública, por lo que quedaba al arbitrio del Gobierno. Sin embargo, en 1905 se expidió una reforma constitucional que menciona el primer motivo para declaratoria de utilidad pública: la construcción de vías, caso en el cual, la indemnización por la expropiación sería el valor agregado al predio por el paso de la vía, o si no lo alcanzaba a cubrir, se pagaría la diferencia. (Acto Legislativo 6 de 1905, por el cual se sustituye el artículo 32 de la Constitución Nacional).

### ***Etapa 2. Explotación petrolera, carreteras y reforma agraria como primeros motivos de utilidad pública***

En 1919 a través de la Ley 120, se crea el primer motivo económico por el cual se puede argumentar la utilidad pública: la industria petrolera, sin embargo, no se mencionaba la posibilidad de expropiación, sino que se hablaba de que las empresas podrían arrendar áreas baldías (Ver recuadro página 28). Posteriormente, este aspecto de utilidad pública se ratificó en la Ley 37 de 1931, en la cual se estableció la expropiación judicial con el fin de acceder a las tierras requeridas, que podían ser de hasta 100 000 hectáreas.

En 1936 se da una importante reforma constitucional, y la utilidad pública toma un rumbo mucho más amplio, social y determinante de la vida nacional, pues plantea por primera vez que está asociada al “interés social” lo cual se traduce en la función social de la propiedad privada. Bajo estos conceptos se establece por primera vez que, las expropiaciones en el marco de la Utilidad Pública e Interés Social (UPIS), se pueden dar sin necesidad de indemnización, en los casos que la motivación sea lograr la igualdad. Menciona el artículo 10 de la reforma constitucional (Acto Legislativo 01/1936):

*Artículo 10. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes*

*civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones.*

*Por motivos de **utilidad pública o de interés social** definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.*

### **El nacimiento de los dientes de la utilidad pública**

Si bien el concepto de utilidad pública ya existía desde la Constitución de 1886, fue la industria petrolera la que utilizó la figura como tal.

En la década de 1910-1920, la industria petrolera era la más poderosa del mundo y sus intentos de expansión por el mundo eran notorios.

La Standard Oil de John Rockefeller se acababa de dividir por la ley antimonopolio y estaban surgiendo varias empresas petroleras, entre ellas la Tropical Oil Company-Troco.

Esta empresa hizo el primer hallazgo en Colombia con el pozo Infantas en 1918 (Barrancabermeja), el cual operó a través de la primera concesión estatal llamada "De Mares", la cual se terminó en 1951 dando paso al nacimiento de Ecopetrol (Ahumada, 2018).



Pozo Infantas en 1918, el primero en producción del país. Fuente: Ecopetrol.

*Con todo, el legislador, **por razones de equidad**, podrá determinar los casos en que **no haya lugar a indemnización**, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.*

El objetivo con esta reforma constitucional era intentar redistribuir la tierra que se encuentra concentrada en unos pocos propietarios, a través de expropiaciones sin indemnización. Para reglamentar este tema, se expidió la Ley 200 de 1936, la cual facultó al ejecutivo para adelantar procesos de extinción de dominio a favor de la nación, sobre predios de gran extensión

### **Nace la entrega de tierras para los proyectos de utilidad pública**

La exitosa producción de 2000 barriles diarios de Las Infantas, hizo pensar en grande a la industria petrolera en el país, por lo que un año después se emitió la Ley 120 de 1919, la cual estipuló en su artículo 9: *"Declarase de utilidad pública la industria de explotación de hidrocarburos y la construcción de oleoductos"*.

La Ley además mencionó que el concesionario podía tomar en arriendo entre 1000 y 5000 hectáreas de baldíos de la nación, pero si los impuestos pagados eran superiores a 20 millones de pesos, podían tomar 100 000 hectáreas (el doble del tamaño de la ciudad de Cali) sin importar si vivían campesinos allí.

Para darle más dientes, en 1937, otra ley sobre el tema, permitió hacer expropiaciones con el fin de permitir las explotaciones petroleras.



Primera refinera de Barrancabermeja en 1922. **Foto:** Ecopetrol.

que no estén siendo utilizados por más de tres años (Artículo 6, Ley 200/1936), siempre y cuando se contara con el aval del Congreso de la República.

Es importante aclarar que la extinción de dominio es diferente a la expropiación, pero se podría interpretar que ambas figuras tienen como fundamento la utilidad pública que, para el caso de esta reforma agraria de 1936, busca la redistribución de tierras equitativamente entre toda la población campesina del país.

Ocho años después se expidió la Ley 100 de 1944, la cual limita profundamente la aplicabilidad de la reforma agraria, pues amplía los plazos para la extinción de dominio y permite que se puedan generar contratos de arrendamiento de las tierras ociosas, es decir, en vez de eliminar el latifundio, se buscó que fueran utilizadas por campesinos sin que se les llegara a titular, sino como empleados del latifundista.

En esta misma época, la Ley 1.<sup>a</sup> de 1943 agregó otro nuevo motivo de utilidad pública correspondiente a todo tipo de obras urbanas en ciudades con más de 25 000 habitantes o capitales de departamentos, para las cuales se podrían generar compras y expropiaciones según se requiriera.

Posteriormente, en el contexto de la violencia en la década de los 60, el agro sufrió un proceso de debilitamiento por la migración masiva a las ciudades, se disminuyó la producción y por tanto se limitó la oferta de alimentos a nivel nacional, por lo que fue necesario crear otra reforma agraria que impulsara nuevamente la redistribución de tierras y la productividad del golpeado campo por la guerra. Adicionalmente, la expropiación sin indemnización con el fin de lograr la equidad como motivo de utilidad pública, nunca se logró aplicar pues se requería que el Congreso de la República lo aprobara y el tema se quedó en discusiones políticas. (Turbay, 1999).

### ***Etapa 3. Consolidación normativa de la utilidad pública en materia de tierras y declive***

Con este contexto, en 1961 se realizó otro intento de reforma agraria, a través de la Ley 135, que detalló el procedimiento de la Ley 200/36 e hizo mucho más explícita la utilidad pública de la redistribución de tierras rurales. Para adelantar esta labor creó una nueva entidad pública, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. En este sentido, mencionó el artículo 35 de la Ley 135 de 1961: *“declárase de utilidad pública la adquisición, por el Estado, de los bonos o títulos de baldíos que se hallan en circulación y que no hayan prescrito de acuerdo con la ley.”*

Con el fin de darle más posibilidades al ejecutivo de adelantar la reforma agraria sin depender del Congreso de la República, declaró directamente la UPIS y facultó al naciente INCORA para realizar las adquisiciones y expropiaciones de forma más expedita. Menciona el artículo 54 de la citada Ley 135 de 1961:

*Artículo 54. Son motivos de interés social y de utilidad pública, para la adquisición y expropiación de bienes rurales de propiedad privada, o de los que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, los definidos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 1º. de la presente Ley. En consecuencia, podrá el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, adquirir tierras o mejoras de propiedad privada de los particulares y de entidades de derecho público, y decretar la expropiación de éstas, para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en la presente ley y en especial para ejecutar los siguientes programas (...).*

A pesar de estas fuertes herramientas, la figura de la utilidad pública con miras a la reforma agraria nunca se logró dar, pues solamente ingresaron al Fondo Nacional Agrario 357 861 hectáreas, es decir, el 0.3% de las tierras del país (Balcázar, López, Orozco, & Vega, 2001). Estas tierras llegaron al Fondo principalmente a través de compras directas (25%) y cesiones (72.4%), por lo que la expropiación a tierras indebidamente

usadas solamente correspondió al 1.6%. Según el citado estudio de Balcázar, las cesiones correspondieron solamente a 32 predios, por lo que, las expropiaciones no debieron ser más de 10 predios en total, razones por las cuales se consideró que esta ley no logró su objetivo y que la figura de utilidad pública finalmente no se logró usar.

Dada esta ineficiencia, siete años después se expide la Ley 1.<sup>a</sup> de 1968, la cual modifica la Ley 135 potencializando la figura de la expropiación administrativa en cabeza del INCORA y facilitando su trámite. Sin embargo, esto generó un miedo en los terratenientes que vieron amenazados sus predios por lo que desalojaron a los campesinos en muchas zonas del país (Franco & De Los Ríos, 2011). Esto a su vez generó una motivación de peso para el alzamiento en armas y la consolidación de los grupos guerrilleros.

Sin embargo, fue en 1973 cuando la figura de la utilidad pública con fines redistributivos quedó fulminantemente enterrada, pues fue expedida la Ley 4.<sup>a</sup>, conocida como “pacto de Chicoral”. En esta norma se mencionó que la expropiación no tenía como objetivo la reforma agraria, sino la ejecución de programas específicos como los relacionados con servicios públicos o reestructuración de resguardos indígenas, entre otros.

Adicionalmente, se flexibilizaron los criterios para definir si una tierra era productiva o no y por ende, era sujeto de expropiación, por lo que prácticamente era imposible que una tierra fuera catalogada como improductiva, haciendo inviable cualquier proceso de redistribución de tierras. Con el fin de dotar de tierras a campesinos pobres, la ley estableció la posibilidad de adjudicar en zonas boscosas colonizadas.

#### ***Etapas 4. Diversificación de los motivos de utilidad pública***

Hasta ese momento, los únicos motivos explícitos por los cuales se podía declarar la utilidad pública, eran los temas de vías, petroleros y de reforma agraria, sin embargo, los motivos

se van diversificando de forma considerable incluyendo temas ambientales. En 1974, el Código Nacional de Recursos Naturales, en su artículo 1 menciona que “el ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social”. Asimismo, el artículo 335 del citado código, especifica que, “*cuando sea necesario incorporar tierras o mejoras de propiedad privada en el sistema de parques nacionales se podrá decretar su **expropiación** conforme a la ley*”.

En 1981 se expidió la Ley 56 la cual, en su artículo 16, amplió un poco más los motivos de utilidad pública mencionando que se declaran “*de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas*”. También estableció dicha ley, un proceso específico para la expropiación judicial y administrativa, lo cual es reglamentado por el Decreto 2024 de 1982. En la misma línea, el Decreto Ley 222, de 1983 en sus artículos 108 y 109 especifica el tema de las servidumbres para la ejecución de obras públicas, las cuales también pueden ser expropiadas si se requiere.

Por otro lado, en materia de tierras se dio un nuevo impulso a la reforma agraria y en este sentido, 15 años después del pacto de Chicoral, se expide la Ley 30 de 1988, la cual buscó posibilitar nuevamente el uso de la figura de utilidad pública con fines de dotar a la población campesina, para ello estableció facilidades e incentivos para la compra de tierras a buen precio, y en caso de no lograr comprar, facultó ampliamente al Estado para realizar expropiaciones.

Esta Ley 30/88 no trajo consigo las expropiaciones ni la redistribución de la tierra, pero se logró un importante aumento en compras directas de tierra (Palou, 2008). Este esquema de

asignación de tierras, sería el antecedente del posterior mercado de tierras de los 90, pues se generó un paquete de incentivos económicos, como beneficios para los funcionarios que hicieran transacciones y buenos precios de compra. Sin embargo, lo que se logró con esto, fue que los terratenientes vendieran sus predios de “engorde” a buenos precios (Palou, 2008).

Más allá del tema de tierras, en 1989 se da la mayor diversificación de los motivos de utilidad pública, pues la Ley 9.<sup>a</sup> de 1989 estableció en su artículo 10 (modificado por la Ley 388/97):

*Artículo 10. Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9.<sup>a</sup> de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;*
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;*
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;*
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;*
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;*
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;*

***h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;***

*i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;*

***j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;***

*k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;*

*l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;*

*m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.*

Este esquema planteado en 1989 es básicamente el que se ha mantenido hasta el día de hoy, con algunas modificaciones posteriores, pero es especialmente relevante que se menciona que la preservación del patrimonio ambiental y la constitución de zonas de reserva para la protección ambiental, son motivos de utilidad pública. Esto amplía lo mencionado por el Código de Recursos Naturales que se limitaba exclusivamente a lo relacionado con Parques Naturales.

### ***Etapa 5. Constitución del 91: La función ecológica como marco de interpretación de la utilidad pública***

Si bien ya se contaba con motivos ambientales para hacer declaratorias de utilidad pública, la Constitución del 91, le da un máximo nivel al enfoque ambiental de las utilidades públicas al establecer la figura de la función ecológica de la propiedad. Así, el artículo 58 de la Carta menciona:

*Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.*

*Cuando de la aplicación de una ley expedida por **motivos de utilidad pública o interés social**, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

**La propiedad es una función social que implica obligaciones.**  
*Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.*

*Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.*

En un apartado posterior se desarrollará el alcance constitucional de la utilidad pública.

Posteriormente, en 1994 se expidieron tres normas que desarrollan la utilidad pública mencionada por la Constitución política;

- En primera medida se expidió la Ley 142 de 1994 la cual declaró la utilidad pública de la “ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas” (Artículo 56). El proceso de expropiación para estos casos es el mismo mencionado en la Ley 9 de 1989 (modificada posteriormente por la Ley 388/97)
- Bajo la misma línea, se expidió la Ley 143 de 1994 que establece que la generación, interconexión transmisión,

distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente y por tanto son declaradas de utilidad pública, con la misma posibilidad de generar expropiaciones.

- En materia de reforma agraria, se expidió la Ley 160 de 1994, la cual cambia el modelo redistributivo agrario que se traía hasta el momento, pues fue muy evidente su inoperancia. Mientras las leyes anteriores buscaban expropiar las grandes concentraciones de tierra, la Ley 160 (expedida en plena época de apertura económica) se enfocó en crear un mercado de tierras en el que los campesinos pudieran comprar directamente las tierras que les interesen, y para ello, el Estado les genera un subsidio del 30% y el restante 70% lo pone el campesino a través de créditos especiales.

Este modelo de mercado de tierras, hizo que la utilidad pública redistributiva pasara a un segundo plano y que todos los esfuerzos institucionales se centraran en la gestión e intermediación de compras de tierras, tanto las directamente compradas por la entidad, como las compras realizadas por los campesinos. Pese a ello, la Ley 160 establece un procedimiento especial y diferente al de la Ley 9 de 1989, para las expropiaciones de tierra con fines de reforma agraria, procedimiento que se basa en la misma lógica de que solo procede en caso de que la persona no quiera vender.

Es importante mencionar que estas normas ya se encuentran adecuadas al enfoque constitucional de la función ecológica de la propiedad y en este sentido la Ley 160 plantea varios aspectos que aseguran que cualquier medida en el marco de la reforma agraria, debe tener como objetivo la protección de los recursos naturales y en concordancia con la Ley 9/89 establece que se pueden realizar expropiaciones si una zona se requiere para su protección ambiental. También sujeta las titulaciones al cumplimiento de la función ecológica, especialmente en el caso

de la constitución de resguardos indígenas y titulación colectiva para comunidades negras.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997, modifica la Ley 9/89 con el fin de ajustar la normativa a la Constitución y de reglamentar íntegramente el tema de ordenamiento territorial, en él incluye la citada lista de motivos de utilidad pública y establece un detallado proceso para el caso de compras de predios y expropiaciones. Adicionalmente, la Ley plantea un proceso muy rápido de expropiación, en el que la persona solo tiene 30 días para aceptar la oferta y se limita la vía gubernativa eliminando el recurso de apelación.

Para finalizar esta etapa es importante mencionar que en 2001 fue expedido el código de Minas a través de la Ley 685, la cual en su artículo 13 declaró de utilidad pública e interés social toda la industria minera, en todas sus fases y ramas. Con esto, **se consolidan todos los grandes proyectos de extracción que requieren licencia ambiental, como utilidad pública e interés nacional.**

### ***Etapa 6. Fortalecimiento de algunos temas de utilidad pública***

La última etapa que se puede identificar en la evolución de la utilidad pública en Colombia, corresponde a los recientes intentos por potencializar la aplicabilidad de la utilidad pública, haciéndola más expedita, potente y eficiente. Si bien esto podría hacer que los grandes proyectos avancen más rápido, también podrían eventualmente socavar los derechos individuales de personas que no tengan capacidades de defensa.

En este marco, se pueden identificar cuatro escenarios en los que se ha intentado ampliar sustancialmente el alcance de la utilidad pública:

1. **Infraestructura:** Se han expedido varias normas con el fin de que los predios requeridos para la construcción de vías, sean rápidamente comprados/expropiados y utilizados para

la obra. En primera medida se expidió el Decreto 2201 de 2003, el cual mencionó que la figura de la utilidad pública se puede aplicar a cualquier modalidad contractual del Estado y que los instrumentos de planeación municipal no le son oponibles a las DUPIS.

Diez años después, fueron expedidas las Leyes 1682 de 2013 y 1742 de 2014, las cuales aumentan la utilidad pública a actividades relacionadas con construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora de todo tipo de infraestructura de transporte, eso quiere decir que, si una vía ya construida requiere otro predio, puede ser comprado/expropiado. Por otro lado, se crea una nueva figura consistente en el “saneamiento automático”, lo cual quiere decir que una vez un predio sea comprado o expropiado, automáticamente desaparece cualquier vicio o proceso pendiente de cualquier tipo, de modo que el predio pueda ser usado inmediatamente para la obra.

Adicionalmente se reducen los términos, pues el propietario ya solo tiene 15 días para aceptar o no la compra y en caso de que acepte, en 10 días se debe registrar la promesa de compraventa, y en caso de que se niegue en 30 días debe iniciar el proceso de expropiación.

2. **Proyectos de Interés Nacional y Estratégico - PINE:** Otra estrategia han sido los llamados PINE, los cuales fueron planeados por el Documento Conpes 3762 de 2013, como un mecanismo para superar las dificultades que suelen tener los proyectos de interés para el Gobierno Nacional. Estas dificultades, según el citado documento Conpes, son: (i) los llamados “problemas ambientales”, que se refiere al proceso de licenciamiento ambiental, (ii) “problemas de consulta previa y participación”, (iii) “problemas de adquisición predial”, que tratan de los derechos a la tierra de las personas del área de influencia.

Así, el objetivo de los PINE según su planteamiento oficial, es superar los “problemas”, que se generan por el ejercicio de derechos ambientales, territoriales y de participación, y para ello se proponen medidas especiales que agilizarían la resolución de dichos problemas, como por ejemplo recortar los tiempos de la participación o de las expropiaciones.

El cumplimiento de estos requisitos los valida la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIPE) y están organizados en el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE). La Ley 1753/15 (PND 2014-2018) estableció que todos los PINE son de utilidad pública y por ende tendrán el mismo tratamiento y posibilidades de la Ley 388/97.

3. **Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social - ZIDRES:** La Ley 1776/16 estableció este mecanismo con el fin de buscar el desarrollo del campo, pero no en la línea de reforma agraria, sino con el establecimiento de zonas donde se privilegia el desarrollo de proyectos productivos y generación de ingresos tanto para pequeños campesinos como para agroindustria. La ley plantea que las Zidres son de utilidad pública, pero explícitamente prohíbe las compras de tierra y las expropiaciones.
4. **Páramos y PNN:** Siguiendo la línea constitucional de la función ecológica de la propiedad, la Ley 1930 de 2018 mencionó que los páramos son áreas especiales y su protección es motivo de utilidad pública e interés nacional, y por ende se pueden hacer compras y expropiaciones de tierras, si se necesitan para la preservación de esos ecosistemas.

En la misma línea, la Ley 1955/19 - PND 2018-2022, menciona que la recuperación de predios requeridos para la conservación de los PNN es motivo de utilidad pública y por tanto se deben negociar prioritariamente e incluso se pueden expropiar y gozarán de saneamiento automático (figura tomada del sector infraestructura dirigida a eliminación

*ipso iure* de todos los vicios y procedimientos pendientes del predio expropiado).

A modo de resumen, se presenta toda la evolución del marco normativo de la utilidad pública en Colombia:

Tabla 2.1 Resumen del marco normativo colombiano

Año	Norma	Tema regulado o avances normativos
1821	Constitución de Cúcuta. Constitución de la República de Colombia	Plantea por primera vez el tema como “usos públicos” y “pública necesidad legalmente comprobada”, como justificación para la expropiación, previa compensación.
1853	Constitución de la Nueva Granada	Establece que, en caso de guerra, se puede declarar de utilidad pública la ocupación de tierras según se requiera, sin necesidad de indemnización previa.
1886	Constitución de la República de Colombia	Ratifica lo mencionado por la Constitución de 1853 y ratifica que, en tiempos de paz, sí aplica la indemnización previa.
1890	Ley 119	Reglamentó la expropiación judicial mencionada en la Constitución Nacional.
1905	Acto legislativo, modifica la Constitución	Se establece por primera vez un motivo para sustentar la utilidad pública: la construcción de vías.
1919	Ley 120	Declara toda la industria petrolera como de utilidad pública y establece que las empresas pueden acceder a tierras vía arrendamiento. Las tierras que pueden tener, son entre 1000 y 5000 hectáreas, pero si los impuestos pagados superan los 20 millones de pesos, pueden acceder a 100 000 ha.
1931	Ley 37	Ratifica que toda la industria petrolera como de utilidad pública, y le agrega la posibilidad de expropiación judicial de predios requeridos para cualquier actividad relacionada con el petróleo. Adicionalmente mantiene la posibilidad de acceder hasta a 100 000 ha.

Año	Norma	Tema regulado o avances normativos
1936	Acto Legislativo 01, modifica la Constitución y la Ley 200	La reforma constitucional usa por primera vez el término utilidad pública e interés social. Plantea que la utilidad pública son razones de equidad, puede haber expropiaciones sin indemnización. Por su parte, la ley de reforma agraria (Ley 200/36). Menciona que la igualdad en el acceso a tierras es utilidad pública y por tanto se pueden expropiar predios con el fin de utilizarlos para la reforma agraria desde un enfoque de función social de la propiedad.
1938	Ley 126	Se declara de utilidad pública la producción, conducción y distribución de energía eléctrica, las de teléfonos y las de acueductos, destinadas a prestar servicio público.
1943	Ley 1. <sup>a</sup>	Se agrega otro motivo de utilidad pública: obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos en ciudades.
1944	Ley 100	Limita la reforma agraria de 1936 pues declara de utilidad pública los contratos de arrendamiento entre grandes propietarios de tierras y campesinos, de modo que no sea necesaria la expropiación, ni la redistribución de tierras.
1953	Decreto Ley 1056	Código de Petróleos. Ratifica la Ley 37/1931 en el sentido de la declaratoria de utilidad pública.
1961	Ley 135	Ley de tierras, crea el INCORA y ratifica lo mencionado en la Ley 200/36 en el sentido de permitir las expropiaciones con fundamento en la función social de la propiedad.
1968	Ley 1. <sup>a</sup>	Modifica la Ley 135/61, con el fin de hacer expropiaciones administrativas y con ello viabilizar el uso de la figura de la utilidad pública.
1973	Ley 4. <sup>a</sup>	Conocida como el "Pacto de Chicoral", limitó la posibilidad de redistribución de tierras vía expropiación y propendió por asignar tierras a los campesinos en lugares selváticos, vía colonización, es decir, ampliación de la frontera agrícola.

Año	Norma	Tema regulado o avances normativos
1974	Decreto Ley 2811	Código Nacional de los Recursos Naturales. El artículo 1 declara de utilidad pública el medio ambiente y el artículo 335 especifica que, en el sistema de parques, es posible hacer expropiación de predios si es necesario. Es la primera vez que se menciona utilidad pública en favor de temas ambientales.
1981	Ley 56, arts. 2, 9, 16 y 17	Declara de utilidad pública e interés social (DUPIS) los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas. Establece un proceso para la expropiación. Esta ley se encuentra en gran parte derogada.
1982	Decreto 2024, art. 39	El capítulo IV reglamenta la Ley 56 en materia de expropiaciones y servidumbres, especifica el trámite judicial de expropiación.
1983	Decreto Ley 222, arts. 108 y 109	Especifica el tema de las servidumbres y el trámite para el caso de obras públicas.
1988	Ley 30	Le dio un nuevo impulso a la utilidad pública con fines de reforma agraria y redistribución de la tierra.
1989	Ley 9	Esta ley abre el espectro de los temas sobre los cuales se pueden hacer DUPIS a 16 posibles situaciones incluyendo los temas que tenía la Ley 56/81 y especialmente para temas ambientales menciona: "Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos".
1991	Constitución Política de Colombia	Le da un alcance constitucional a la utilidad pública y la entrelaza con el concepto de función ecológica de la propiedad.
1994	Leyes 142 y 143	Desarrollan la utilidad pública en dos temas respectivamente: la prestación de servicios públicos domiciliarios y la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad.
1994	Ley 160	Establece un mecanismo de expropiación judicial de tierras, con el fin de cumplir los objetivos de la reforma rural. Adicionalmente, establece que ante una DUPIS, es posible adjudicar áreas a nombre del Estado o de entidades privadas sin ánimo de lucro con el objetivo de proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

Año	Norma	Tema regulado o avances normativos
1997	Ley 388	Se modificó la Ley 9 de 1989 y se incluyó una nueva denominación para las DUPIS en temas ambientales, que aún hoy es vigente: "Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico". Adicionalmente se establece el procedimiento de expropiación administrativa y judicial.
1998	Decreto 1420	Desarrolla todo el tema de avalúos, lonjas, controversias sobre avalúos, con miras a facilitar el proceso de expropiación y compra directa.
2001	Ley 685	Se declara de utilidad pública toda la industria minera en todas sus ramas y fases.
2003	Decreto 2201	Determina que los proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social, relativos a los planes de ordenamiento territorial, cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por esta, de manera directa o indirecta por cualquier modalidad contractual, previa expedición de la licencia o del instrumento administrativo de manejo y control ambiental, señala que los planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos no serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social e indica el procedimiento para su ejecución.
2011	Ley 1450, PND 2010-2014	Artículo 83, establece unas reglas específicas para las DUPIS en materia de infraestructura, saneamiento automático e indemnizaciones.
2012	Decreto 2729	Desarrolla el tema del anuncio de las DUPIS, publicación, efectos jurídicos, y cálculo de avalúos.
2013	Ley 1682, art. 19	Le da alcance a las DUPIS en materia infraestructura de transporte. Ratifica que la infraestructura es de utilidad pública y establece reglas para el saneamiento automático de predios expropiados a favor del Estado, y reglas para indemnizaciones.
2013	Decreto 2444	Establece el trámite para crear una DUPIS especialmente para el caso de infraestructura de generación y/o transporte de energía eléctrica.

Año	Norma	Tema regulado o avances normativos
2013	Conpes 3762	Crea los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos, los cuales se valen de la figura de la utilidad pública para generar una preponderancia sobre cualquier derecho de propiedad.
2014	Ley 1742	Modifica la Ley 1682, genera modificaciones en el trámite de DUPIS y de expropiación, haciéndolo más ágil. Adicionalmente amplía el objeto del procedimiento, ya no solo a infraestructura de vías, sino que también a obras de agua potable y saneamiento básico, y “los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado”, es decir, prácticamente cualquier tema de la lista de razones por las cuales se pueden generar DUPIS, de modo que esta ley tiene el procedimiento general más completo.
2015	Ley 1753	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Establece que los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE) son de utilidad pública e interés nacional por su alto impacto para el crecimiento económico y social del país, y por ende proceden las expropiaciones.
2016	Ley 1776, art. 1, par. 2.º	Ley que reglamenta las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Menciona que estas zonas son de utilidad pública, pero sin la posibilidad de generar expropiaciones.
2018	Ley 1930	Ley de páramos. El artículo 14 menciona que es posible declarar de utilidad pública la protección de los páramos y por ende generar compras y expropiaciones.
2019	Ley 1955 PND 2018-2022	Amplia la figura del saneamiento automático del sector infraestructura (los predios expropiados por utilidad pública quedan saneados de vicios y procesos pendientes), para los Parques Nacionales Naturales.

Fuente: Elaboración del autor.

A continuación, se presenta a modo de resumen una infografía sobre la evolución de la utilidad pública en Colombia:

## Evolución de la utilidad pública en Colombia

**SIGLO XIX**



### **UTILIDAD PÚBLICA SIN MOTIVOS EXPLÍCITOS**

Desde la independencia y la primera constitución del país (1821) se menciona la utilidad pública como la prevalencia del interés general sobre el particular, pero no habían motivos explícitos para decretarla (solo en caso de guerra).

**SIGLO XX**



### **PETRÓLEO, VÍAS Y REFORMA AGRARIA, PRIMEROS MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA**

#### **Primera mitad del Siglo xx**

Se establecen estos motivos explícitos, se posibilitan las expropiaciones de tierras y se permite el uso masivo de tierras para el petróleo (hasta 100 000 ha).



### **REFORMAS AGRARIAS**

#### **Mitad del Siglo xx**

En las épocas de la violencia y nacimiento de las guerrillas, se intentaron varias reformas agrarias a través de la expropiación de tierras ociosas.

**Fuente:** Elaboración del autor.

**SIGLO XXI**



**DIVERSIFICACIÓN DE LOS  
MOTIVOS DE UTILIDAD  
PÚBLICA**

**Década de los 80 del siglo  
pasado**

Se ampliaron y se hicieron explícitos todos los motivos de utilidad pública que existen a la fecha. Se incluyeron temas ambientales.

**FUNCIÓN ECOLÓGICA DE  
LA PROPIEDAD**

Se crea un nuevo marco interpretativo desde el punto de vista de la función social y ecológica de la propiedad.

**FORTALECIMIENTO DE  
ALGUNOS MOTIVOS DE  
UTILIDAD PÚBLICA**

Se reforzaron los mecanismos de expropiación de algunos temas, y se crearon figuras especiales asociadas a la utilidad pública.

## 2.2 Concepto de utilidad pública en Colombia

A pesar de la gran cantidad de normas que existen en Colombia y el largo recorrido histórico, no son claros ni explícitos los contenidos conceptuales de la utilidad pública que permitan definir objetivamente las situaciones en las que se puede declarar y las que no. La Constitución política y la jurisprudencia constitucional han definido que los motivos o justificaciones para una Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social (DUPIS), los determina el legislador dentro de su interpretación de lo que la sociedad necesita y balanceando los derechos particulares con el bienestar general.

Lo más cercano a una definición legal se encuentra en el artículo 58 de la Constitución política que menciona: *“Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”*.

De este artículo constitucional se puede plantear a modo de definición lo siguiente:

*La utilidad pública es la figura jurídica mediante la cual, el legislador determina cuál es el interés general de la nación que debe prevalecer sobre derechos particulares a la propiedad, los cuales pueden ser expropiados con la correspondiente indemnización.*

La jurisprudencia constitucional tampoco ha generado una definición clara de criterios para definir la utilidad pública, pues es claro que estos son determinados por la rama legislativa y no por la judicial. Sin embargo, la Corte Constitucional sí ha generado algunos lineamientos interpretativos que pueden acotar aún más la definición de utilidad pública.

En primera medida, la Sentencia C-216 de 1993 de la Corte Constitucional abrió la línea jurisprudencial, al realizar un análisis de constitucionalidad de la utilidad pública declarada

por el Código de Minas de 1988 (Decreto Ley 2655), el cual fue expedido por el Gobierno nacional en el marco de facultades extraordinarias. El principal argumento del demandante era que la decisión sobre la utilidad pública, según la Constitución, la hace el legislador y no el ejecutivo.

La Corte en su análisis determina que la Constitución permite que la facultad legislativa de definir la utilidad pública sea delegada, por lo que es constitucional la DUPIS por parte del Gobierno, siempre y cuando sea una delegación del legislador. Es por esto, que si un determinado sector, por ejemplo, la minería, es declarado por la ley como utilidad pública, el ejecutivo puede emitir declaratorias sobre proyectos en particular.

Solamente hay un marco general que ha especificado la Corte Constitucional para los motivos de la utilidad pública, y se trata del *“interés general para cumplir los fines esenciales del Estado, de que trata el artículo 2.º superior: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”* (Sentencia No. C-153/94, 1994). Esto implica que si un determinado proyecto, obra o actividad está dirigida a cualquiera de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución,<sup>1</sup> es posible declarar su utilidad pública.

Es necesario esquematizar criterios generales con el fin de aterrizar los fines esenciales del Estado a aspectos más puntuales y medibles, y así, tener argumentos más sólidos a la hora de analizar si el legislador debe o no, declarar la utilidad pública.

---

1 Menciona el Artículo 2 de la Carta: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

El legislador ha determinado, en la Ley 388 de 1997, que los motivos de utilidad pública son:

*Artículo 58- Motivos de utilidad pública. Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*

*a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*

*b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;*

*c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;*

*d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;*

*e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;*

*f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;*

*g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;*

*h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;*

*i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;*

***j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;***

*k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;*

### **Argumentos para declarar la utilidad pública económica y ambiental**

Tanto desarrollo económico, como la protección ambiental son causales explícitas en la Ley 388/97. El Conpes 3762 menciona los siguientes motivos:

- Aumento significativo de la productividad y competitividad de la economía nacional o regional.
- Creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital.
- Generación de retorno positivo a la inversión y sea sostenible operativamente.
- Aumento de la capacidad exportadora de la economía nacional.
- Ingresos significativos al fisco.
- Cumplimiento de las metas previstas en el PND.

Por su parte la Ley 99/93 (Art. 107) menciona los siguientes motivos:

- La ejecución de obras públicas destinadas a la protección, y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- La declaración y alinderamiento de áreas protegidas.
- La ordenación de cuencas hidrográficas.

*l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;*

*m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.*

Adicionalmente, como se mencionó en el anterior apartado, hay otras normas que han establecido como utilidad pública diversos sectores extractivos como el petróleo, la minería o las hidroeléctricas.

Estos listados taxativos engloban sectores completos y no a los proyectos en particular, por lo que la duda interpretativa es si todos los proyectos dentro del sector se pueden considerar de

utilidad pública: **¿cuáles son los criterios o argumentos para tomar la determinación de una DUPIS? No hay ningún criterio legal para responder esta pregunta, por lo que se debe argumentar proyecto a proyecto.**

Hay algunas experiencias internacionales que dan luces para la creación de esos motivos puntuales de utilidad pública (ver apartado 1 del presente documento) y en Colombia el Conpes 3762 de 2013 (que no es una ley) o el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 (ver recuadro página 51) que establecen algunos criterios específicos que pueden servir para determinar si algo es de utilidad pública o no.

### **2.3 La aplicabilidad de la utilidad pública**

Un primer debate referido a la aplicabilidad, es si los proyectos adelantados por empresas privadas pueden ser considerados de utilidad pública, teniendo en cuenta que las ganancias en su mayoría son privadas. Ante esto, la Corte Constitucional planteó que es perfectamente viable que un particular ejecute el proyecto:

*Habiendo sido declaradas tales actividades como de utilidad pública o interés social, son éstos y no el interés privado –aunque el título pueda haberse otorgado a un particular– los que hacen viable la expropiación. Lo que importa, para los fines definidos por el legislador es la actividad en sí misma y no el sujeto que la lleve a cabo, teniendo en cuenta que el Estado le ha conferido el título minero cabalmente para que mediante él sirva a los propósitos enunciados (Sentencia No. C-216/93, 1993).*

De este modo, todas las normas de utilidad pública han venido disponiendo diferentes reglas para que sean los privados principalmente, los que ejecuten los proyectos de utilidad pública. Ejemplo de ello es la figura creada por el Conpes 3762 llamada Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES), los cuales básicamente usan las reglas de la utilidad pública y la potencian generando mecanismos para agilizar la ejecución de los proyectos.

Frente a estos PINES, la Corte Constitucional hace un profundo análisis sobre la posibilidad de limitar el derecho a la propiedad, para dar prevalencia al interés general, mediante las DUPIS, y establece que toda expropiación debe ceñirse por cuatro principios y tres elementos retomados:

Principios de las declaratorias de utilidad pública (Sentencia C-410/15, 2015):

1. Principio de legalidad. Solamente podrán ser expropiados aquellos predios estrictamente necesarios para la obra.
2. Principio de respeto a las garantías judiciales. Antes de generar la expropiación debe haber una oferta de compra y el proceso debe buscar ser de común acuerdo con el titular del derecho particular.
3. Acceso a la justicia: Si la persona no accede a la venta de su predio y se realiza la expropiación, la persona tiene derecho a interponer recursos contencioso administrativos con el fin que se debata la legalidad del proceso. Cabe aclarar, que los recursos no se pueden presentar sobre el acto administrativo que genera la oferta de compra (pues es un acto de mero trámite), sino sobre el que declara el predio expropiado vía administrativa.
4. Pago de indemnización: Un elemento fundamental del concepto de utilidad pública corresponde a la indemnización previa, pues es la que permite realizar las expropiaciones de forma justa, y es el mecanismo de trasladar derechos individuales al cumplimiento del interés general. Al respecto la Corte Constitucional, mencionó que la expropiación es *“una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa”* (Sentencia No. C-153/94, 1994).

Esta definición general de la indemnización se materializa en 6 elementos constitucionales que ha determinado la Corte Constitucional (Sentencia C-750/15, 2015):

- 4.1 Debe ser previa al traspaso jurídico del bien (título y modo). Esto quiere decir, que antes de la indemnización, la administración podría acceder a la mera tenencia del predio.
- 4.2 Debe ser justa, es decir que debe haber criterios específicos para la fijación del monto.
- 4.3 Por regla general, debe tener objetivos reparatorios pues se genera un daño legítimo basado en la utilidad pública. Esto quiere decir, que debe ser plena y cubrir el daño emergente, el lucro cesante y restituir los perjuicios generados
- 4.4 Excepcionalmente, la indemnización puede ser compensatoria, pues en algunos casos, según lo defina el legislador, no se puede retornar al afectado a la situación exacta anterior, por lo que la indemnización debe balancearse con los intereses generales. En este sentido, la indemnización puede darse en medios diferentes al efectivo, por ejemplo, bonos, títulos, etc.
- 4.5 No se puede confundir la expropiación con la confiscación.
- 4.6 En consecuencia, es libre configuración del legislador establecer los medios de pago y los montos, siempre y cuando se tengan en cuenta estos principios generales.

Estos cuatro principios se materializan en los siguientes elementos obligatorios de toda DUPIS (Sentencia C-227/11, 2011):

- A. Sujetos: el expropiante es aquel que tiene la potestad de suprimir el dominio privado, el beneficiario es el creador del motivo de utilidad pública y el expropiado es la persona que pierde el predio y recibe la indemnización.

- B. *Causa expropriandi*: es la finalidad que el Estado pretende cumplir con la DUPIS, debe estar plasmada explícitamente en la norma que crea la facultad expropiatoria y debe ser específica y determinada. Así, la expropiación no puede generar una privación arbitraria del derecho de dominio o con motivaciones genéricas o indeterminadas. Por esta razón, la Corte determinó que los PINES no pueden generar automáticamente la posibilidad de expropiación, pues la causa *expropriandi* es que sean proyectos de “*alto impacto en el crecimiento económico y social del país*” (Ley 1753/15), motivo que para la Corte es muy impreciso y por ende inconstitucional (Sentencia C-035/16, 2016). Claro está que, si un PINES se refiere a un sector que ya haya sido declarado de utilidad pública, como por ejemplo una vía, sí existiría la facultad expropiatoria, pero basada en la ley de infraestructura.
- C. Objeto. Es el derecho que va a ser afectado, que deben ser exclusivamente derechos sobre bienes patrimoniales, por lo que el predio a expropiar debe estar plenamente identificado.

## 2.4 Garantías y derechos relacionados con la utilidad pública

Las anteriores normas jurisprudenciales de la aplicabilidad de la utilidad pública pueden resumirse de la siguiente forma:

Tabla 2.2 Requisitos constitucionales en el proceso de utilidad pública y expropiaciones

	Fase	Requisitos mínimos
1	Fijación de los motivos de utilidad pública	El principal motivo, es el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art 2, de la Carta). Es determinada por el legislador.

	Fase	Requisitos mínimos
2	La administración genera la DUPIS para el proyecto concreto	Como se mencionó, las normas existentes sustentan la utilidad pública para proyectos económicos (generación de empleo, regalías, etc.) pero no hay sustentos claros, para los otros tipos de utilidad pública, como los ambientales. Está diseñada principalmente para ser ejecutada por privados. Para expedir la DUPIS se deben seguir los criterios específicos establecidos en el capítulo VIII de la Ley 388/97 y el Decreto 2729/12. Para el caso infraestructura y proyectos minero energéticos, el Decreto 2444/13 establece un procedimiento mediante el cual, el interesado hace la solicitud al Ministerio del sector, éste evalúa la pertinencia del proyecto y emite la DUPIS.
3	La administración gestiona la expropiación	Principios: legalidad, garantías judiciales, acceso a la justicia e indemnización. Elementos: Sujetos (beneficiario, expropiado y expropiante), <i>causa expropriandi</i> específica y objeto (predio expropiado). Para la fijación de avalúos se debe tener en cuenta la Ley 388/97 y el Decreto 1420/98.
4	Se tasa y paga la indemnización	Debe ser previa, justa, reparadora y excepcionalmente compensatoria. Puede ser pagada y tasada por el medio elegido por el legislador.
5	Verificación judicial	El juez verifica que la expropiación tenga el debido proceso y fija la indemnización. En la expropiación administrativa el juez revisa el caso si se presentan recursos.

**Fuente:** Elaboración del autor, basado en la jurisprudencia: Sentencias C-035/16, 2016 y C-750/15 de la Corte Constitucional.

Si bien es claro que el derecho afectado con la utilidad pública es el de la propiedad, existen otros derechos potencialmente limitados a partir de los proyectos. La Corte Constitucional en 2011 (Sentencia C-227/11, 2011) fue bastante clara al mencionar que solamente se puede limitar el derecho de dominio, mientras que los “derechos personales o personalísimos” no puede ser desconocidos bajo el argumento de la utilidad pública.

Sin embargo, los proyectos, obras y actividades sobre los cuales se presume un interés general, terminan generando impactos ambientales y limitaciones a otros derechos, por ejemplo, el Conpes 3762 menciona que existen “obstáculos” para la puesta

en marcha de los proyectos PINES (aunque también puede aplicarse para todo tipo de utilidad pública) y establece mecanismos expeditos para sortearlos.

**Tabla 2.3 Posibles limitaciones de derechos a partir de la utilidad pública**

"Obstáculo" para el desarrollo de los PINES	Mecanismo para sortear el obstáculo	Potencial limitación de derechos
"Problemas ambientales"	Las leyes que aprueban Planes Nacionales de Desarrollo disminuyen los tiempos del proceso de licenciamiento ambiental y lo hacen más sencillo	Limitar el licenciamiento ambiental, puede hacer menos riguroso el estudio de impactos ambientales y el Plan de Manejo Ambiental, por lo que en el desarrollo de la obra pueden generarse limitaciones a derechos ambientales no previstas ni controladas.
Participación ciudadana (incluyendo la consulta previa a comunidades étnicas)	Se incluyen medidas para recortar las fases de participación, limitar los escenarios y hacer puntuales los momentos de la participación. También se ha buscado reglamentar la consulta previa	Al hacer más puntuales los escenarios de participación, se contravienen las normas constitucionales de participación, en las que se dice que esta debe ser amplia, permanente y eficiente. Adicionalmente el PND establecía que 1) los PINES se definían a nivel nacional sin la concurrencia del nivel territorial y 2) se podían adelantar incluso en tierras despojadas por el conflicto armado. Estos dos aspectos fueron declarados inconstitucionales.
Adquisición predial	Se plantea el mecanismo de saneamiento predial automático, que consiste en que una vez se genera la compra o expropiación, se eliminan todas las trabas jurídicas para el traspaso de dominio	El derecho a la propiedad privada tiene una limitación constitucional, como ya se explicó, por lo que están claras las reglas de juego para este derecho. Sin embargo, la Corte ha permitido la libre configuración normativa para los motivos de utilidad pública y para sopesar el interés general/particular, por lo que pueden existir arbitrariedades.

Mientras la limitación al derecho de dominio tiene reglas claras jurisprudenciales, la limitación a derechos ambientales y de participación, en el contexto de las DUPIS, no tiene reglas claras por lo que las arbitrariedades en estos procesos son más difíciles de controlar.

## 2.5 Utilidad pública para el desarrollo vs. utilidad pública para el ambiente

Según el Conpes 3762, a 2013 existían 53 proyectos estratégicos de interés nacional, de los cuales un 80% tienen “obstáculos” ambientales, 27% de consulta previa y 23% de adquisición predial, por lo que se planteó como prioridad adelantar los mecanismos referidos en la tabla anterior.

Es importante mencionar que, de esos 53 proyectos estratégicos de interés nacional, el 55% corresponde a proyectos de infraestructura, el 28% a proyectos mineros y el 17% a proyectos energéticos, por lo que no existe ninguno referido a la protección ambiental. En este sentido, **mientras las DUPIS referidas al desarrollo económico tienen poderosas herramientas para ejecutar las obras, los ambientales apenas se mencionan en la Ley 388/97.**

Cabe aclarar que estos 53 PINES no representan la totalidad de DUPIS para el desarrollo económico, sino solamente los más estratégicos, pues existen cientos de proyectos mineros, petroleros y de infraestructura sobre los cuales se han generado expropiaciones. Cuantificar esto no es posible pues no existe un sistema de información sobre el tema.

En este sentido, no es posible hacer un análisis de todos los casos a nivel nacional e histórico desde la existencia de la utilidad pública en Colombia, sin embargo, a modo indicativo es posible realizar un análisis de caso a con fin de identificar si prevalecen las DUPIS ambientales o las de desarrollo. El caso seleccionado es la sabana de Bogotá desde el año 2013 hasta

agosto de 2019, para lo cual se recibieron respuestas de derechos de petición de diversas entidades incluyendo la CAR de Cundinamarca y la Secretaria de Ambiente.<sup>2</sup> En la tabla 5 se relacionan las 19 DUPIS emitidas y en la gráfica 1 se totalizan las declaratorias por tipo.

Es importante aclarar que este estudio no es representativo a nivel nacional, pues la evidencia general indica que el grueso de las declaratorias de utilidad pública es para las industrias extractivas y las vías, es decir, en áreas rurales. Sin embargo, para el caso estudiado de la sabana de Bogotá, el 75% de las DUPIS se refieren a desarrollo urbano (vías, mejoramiento de espacio público), el 16% se refiere a infraestructura de acueducto (si bien pueden contribuir al buen tratamiento del agua, el objetivo realmente es el saneamiento básico) y solamente el 11% se refiere en sentido estricto a la protección ambiental (cerros orientales y estructura ambiental principal), lo cual indicaría fácticamente que la figura de utilidad pública tiene una aplicación preponderante en aspectos relacionados con el desarrollo y no con la protección ambiental.

Es importante mencionar que no fue posible conseguir un balance de predios adquiridos en el marco de estas DUPIS, a pesar de que se solicitaron varias veces vía derechos de petición, con lo cual se puede ratificar que esta información no se encuentra sistematizada.

Por otro lado, el primer motivo de utilidad pública fue el mencionado en el Código Nacional de Recursos Naturales (1974), artículo 335 que especifica que, en el Sistema de Parques, es posible hacer expropiación de predios si es necesario. En aplicación de esta norma, se han generado procesos de saneamiento predial en siete áreas protegidas en un total de

---

2 Derechos de Petición respondidos en agosto de 2019.

Tabla 2.4 DUPIS emitidos en la sabana de Bogotá desde el año 2013

	Año	Tipo de DUPIS	Norma	Objetivo
1	2013	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 145	Se declara la utilidad pública del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx. Se ordena la práctica de avalúos y se declaran las condiciones de urgencia para la utilización de la expropiación por vía administrativa de los terrenos asociados al proyecto.
2	2015	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 263	Declara condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social, para la intervención priorizada de iniciativa pública distrital "Ciudad Salud Región" y la correspondiente expropiación de un predio requerido.
3	2016	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 397	Modifica el Decreto Distrital 145 de 2013 con el objeto de modificar el alcance espacial de la iniciativa pública El Bronx.
4	2016	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 579	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública para la adquisición de predios requeridos para la puesta en marcha del proyecto de construcción de las obras de recuperación y estabilización de la Avenida de Los Cerros en la localidad de San Cristóbal.
5	2016	Desarrollo / renovación urbana	Resolución 2211	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de un predio para obras de un colegio distrital.

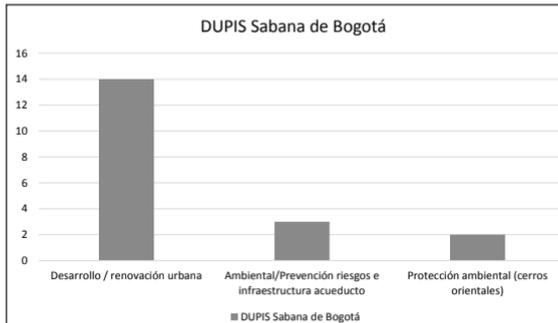
	Año	Tipo de DUPIS	Norma	Objetivo
6	2017	Ambiental/ Prevención riesgos	Acuerdo 021 CAR	La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), declara la Utilidad pública de los predios de 240 ha de áreas inundables del río Bogotá - cuenta alta, con el fin de iniciar compras directas o expropiaciones.
7	2017	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 473	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de predios para el desarrollo del proyecto Parque Zonal Hacienda los Molinos.
8	2017	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 494	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de predios para la adecuación y ampliación de avenidas al interior de la ciudad.
9	2017	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 528	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de predios para el proyecto de Renovación Urbana San Bernardo Tercer Milenio.
10	2017	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 595 y Resolución 399	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de predios para la construcción de troncales de Transmilenio.
11	2017	Ambiental/ infraestructura servicios públicos	Resolución 901 EAAB -ESP	Declara de utilidad pública áreas de algunas localidades de Bogotá de importancia estratégica para los recursos hídricos que surten de agua al acueducto de Bogotá, D.C., y ordena al acueducto recabar información predial en dichas áreas.

	Año	Tipo de DUPIS	Norma	Objetivo
12	2017	Ambiental/ infraestructura servicios públicos	Resolución 0416 EAAB -ESP	Declara de utilidad pública áreas de la localidad de Bosa de Bogotá de importancia estratégica para la construcción de una línea matriz de acueducto.
13	2018	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 404	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de predios para la construcción de la avenida el Tintal.
14	2018	Ambiente / Protección	Decreto 484	Declara la utilidad pública e interés social del sector Cuchilla del Gavilán parque Ecológico Distrital Entrenubes con el fin de lograr la conectividad de la estructura ecológica principal de la ciudad.
15	2018	Ambiente / Protección	Decreto 798	Declara la utilidad pública e interés social de una franja de adecuación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con el fin de adquirir predios para la protección de este ecosistema.
16	2018	Desarrollo / renovación urbana	Resolución 172 Empresa Metro	Adopta los motivos de utilidad pública e interés social para el proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá.
17	2019	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 197	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de predios para la ampliación y extensión de la avenida Ciudad de Cali y la avenida carrera 68.

	Año	Tipo de DUPIS	Norma	Objetivo
18	2019	Desarrollo / renovación urbana	Decreto 639	Declara condiciones de urgencia y utilidad pública la adquisición de predios para el proyecto Construcción de la Intersección a desnivel de la Autopista Sur (NQS) con avenida Bosa, Bogotá.
19	2019	Desarrollo / renovación urbana	Resolución 528 de 2019	Declara de utilidad pública un inmueble para la construcción de un nuevo colegio distrital.

**Fuente:** Elaboración del autor a partir de derechos de petición respondidos por la CAR Cundinamarca, la Secretaria de Ambiente Distrital y la Secretaría Jurídica Distrital.

**Gráfica 2.1 Distribución de los DUPIS de la sabana de Bogotá según su tipo**



**Fuente:** Elaboración del autor con base en la tabla anterior.

66 457 ha<sup>3</sup>. Sin embargo, no es claro si en el Sistema de Áreas Protegidas se han generado expropiaciones con fundamento en el Código Nacional de los Recursos Naturales. (Ver recuadro: ¿interés nacional ambiental como estrategia de guerra?).

3 Cifra presentada por la directora de Parques Nacionales Naturales, Julia Miranda, en el marco de la audiencia pública de constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1930/18 o Ley de Páramos, ante la Corte Constitucional. 6 de noviembre de 2019.

### ¿Interés nacional ambiental como estrategia de guerra?

En los últimos años se ha formado la figura de “interés nacional”, la cual, en sentido estricto jurídico, no es la misma utilidad pública mencionada por la Constitución, pero las leyes le han dado un alcance similar e incluso con más fuerza, pues cada proyecto de interés nacional va acompañado de una DUPIS (por ejemplo, los PINES).

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se estableció que *“el agua, la biodiversidad y el medio ambiente son el interés nacional principal y prevalente desde la óptica de la seguridad nacional y un activo estratégico del país, en un contexto de futura escasez y de eventuales conflictos por su control”* (Gobierno de Colombia, 2019).

En desarrollo de esto, plantea el Gobierno que *“identificar como principal interés nacional tales activos estratégicos, convierte en un asunto de seguridad su protección y preservación ante intereses foráneos y la acción depredatoria del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Uno de los principales mecanismos para implementar esto, es la Operación Artemisa la cual busca frenar la deforestación, narcotráfico y minería ilegal en áreas protegidas de la Amazonía, a través de acciones militares y penales, para lo cual se dispone de 6 batallones de selva, 6 batallones de infantería de selva, 10 batallones de alta montaña, 19 batallones especiales energéticos viales y 4 batallones contra el narcotráfico (Paz, 2019).

Este despliegue militar ha generado operativos y capturas, las cuales, según denuncias (*El Espectador*, 2019), han generado violaciones a DDHH de comunidades campesinas, van solamente contra el pequeño talador u ocupante, y no van acompañadas de aspectos sociales o de formalización de tierras. Según Gudynas, esta militarización de la conservación (Gudynas, 2019), tiene el objetivo real de eliminar las iniciativas locales de gestión ambiental y eliminar a los grupos armados insurgentes que subsisten de estas economías ilegales.

Esta carencia de un sistema de información que permita identificar la cantidad de derechos limitados o dominios transferidos por cuenta de DUPIS, hace que no sea posible identificar la magnitud de las limitaciones a derechos, con el fin de sopesar objetivamente si el motivo de utilidad pública justifica realmente estas limitaciones. Ejemplo de ello se da para las afectaciones

Según la Constitución, la utilidad pública puede limitar únicamente el derecho a la propiedad. Sin embargo, la Ley y el Conpes 3762 posibilitarían la limitación de otros derechos diferentes a la propiedad, como los ambientales y los de participación ciudadana.

Todas estas limitaciones no son cuantificables pues no están sistematizadas, por lo que no es posible sopesarlas objetivamente con el interés general buscado, a fin de identificar si se justifica su prevalencia.

ambientales, si bien todos estos proyectos requieren licenciamiento ambiental y por ende un Plan de Manejo Ambiental aprobado por la autoridad correspondiente (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.2), esta aprobación no está relacionada con el proceso de generación de DUPIS, por lo que realmente **no hay un escenario oficial y objetivo en el que se valore si el motivo de utilidad pública es superior a los impactos ambientales generados.**

La excepción a esto, se da en el campo de transmisión eléctrica,<sup>4</sup> pues el interesado en la DUPIS para el proyecto, debe adjuntar a la solicitud una copia de los actos administrativos de la autoridad ambiental competente, mediante la cual decide sobre la viabilidad del Estudio de Impacto Ambiental, Diagnóstico Ambiental de Alternativas, o certifica que no requiere licenciamiento.

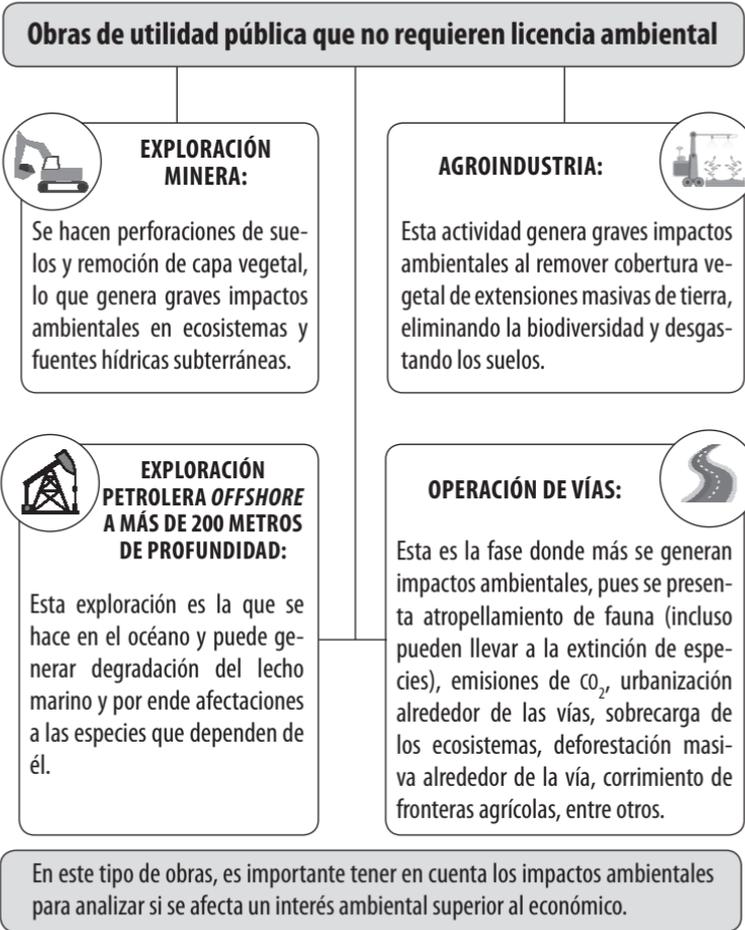
En este sentido, todos los proyectos obras o actividades que son de utilidad pública (excepto transmisión eléctrica), no requieren una verificación de impactos ambientales en el

---

4 Específicamente proyectos de transmisión o subtransmisión en el sistema interconectado nacional, y proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica en zonas no interconectadas. Esto se encuentra reglamentado en el Decreto 2444/13 referido a la utilidad pública para ese tipo de proyectos.

momento de la declaratoria de utilidad pública; dicho de otro modo, **el licenciamiento ambiental está totalmente desconectado del análisis del interés general que se espera satisfacer**, de modo que los impactos ambientales nunca son tenidos en cuenta en el balanceo de derechos.

Finalmente, es importante mencionar que varios tipos de proyectos, obras o actividades que han sido declarados de utilidad pública, hoy en día no requieren licencia ambiental, ya sea porque nunca se les ha solicitado (como el caso de la agroindustria, que es utilidad pública en las ZIDRES) o que se han deslicenciado (como el caso de la operación de vías o la exploración minera). Teniendo en cuenta que un proyecto, obra o actividad que no requiere licencia ambiental, puede eventualmente limitar derechos ambientales, esta utilidad pública estaría limitando más allá del mero derecho a la propiedad individual.



**Fuente:** Elaboración del autor.



### 3 Análisis de estudios de caso

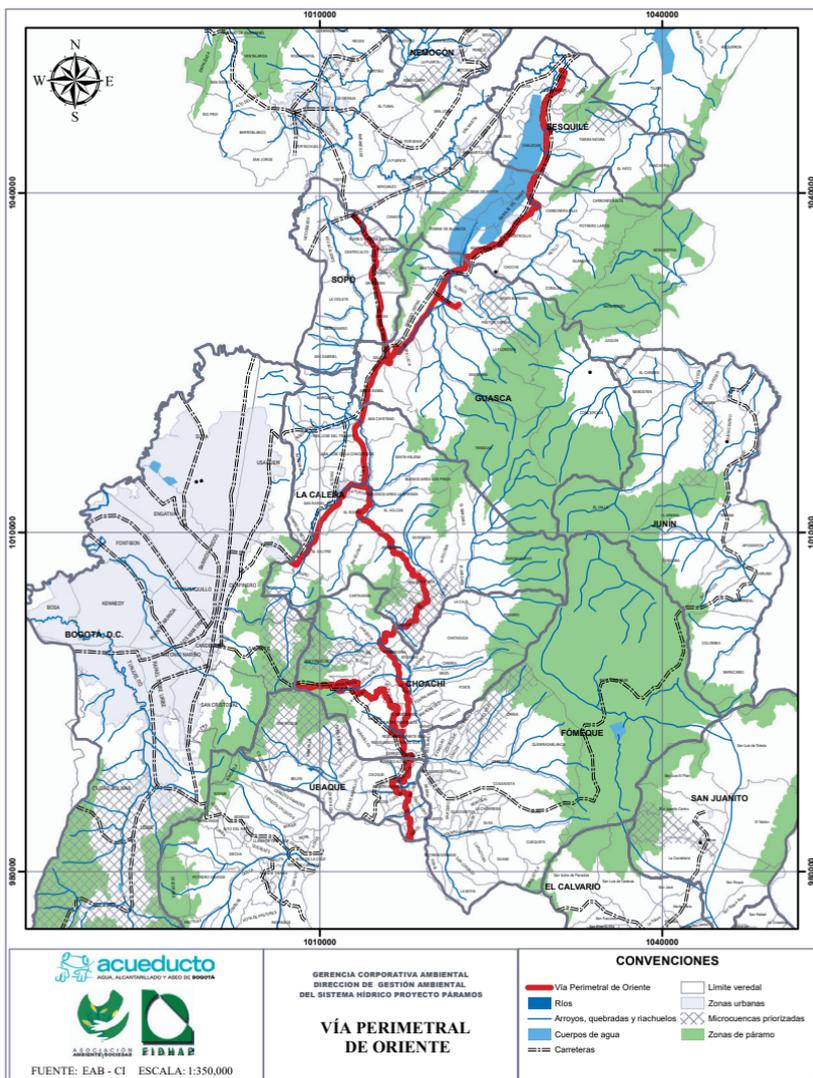
Con el objetivo de analizar el rol del ambiente en las declaratorias de utilidad pública, analizaremos algunos casos puntuales, pues al no existir un sistema de información consolidado a nivel nacional, la única forma de dimensionar el debate es a través del estudio de casos en particular a modo representativo.

En este sentido, se busca identificar si en el marco de las DUPIS para el desarrollo económico, se analizan comparativamente los costos ambientales (impactos y pasivos ambientales), sociales y de derechos individuales, frente a los beneficios que dan origen a la utilidad pública. También se busca analizar el nivel de aplicabilidad de las DUPIS ambientales, pues como se vio en el apartado anterior, los motivos ambientales son mucho menos frecuentes que los del desarrollo.

#### 3.1 Corredor Perimetral de Oriente (CPO): límite a derechos más allá de la propiedad

La Asociación Ambiente y Sociedad viene estudiando y haciendo seguimiento del caso hace años, y es especialmente relevante para el presente estudio pues no solo fue declarado de utilidad pública, sino que hace parte de los PINES analizados en el presente documento. Adicionalmente, el Corredor Perimetral de Oriente (CPO), es una financiación insostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo que permite analizar si las utilidades públicas efectivamente son inversiones con tasa de retorno positiva.

Gráfica 3.1 Vía perimetral de Oriente



Fuente: Tomado de una investigación en la que participa la Asociación Ambiente y Sociedad (UT Cuidemos los páramos, 2016).

El CPO es un proyecto que busca generar un eje vial en la zona oriental del departamento de Cundinamarca, que conecte los departamentos de Boyacá y Meta sin tener que entrar a la ciudad de Bogotá, lo cual disminuiría los tiempos de desplazamiento y disminuye la carga de tráfico para la capital. El corredor tendría 152 km (de los cuales 147 km rehabilitación y mejoramiento y 5 km de vía nueva), 8 puentes y pasaría por 64 veredas correspondientes a ocho municipios (Sesquilé, Guatavita, Guasca, Sopó, La Calera, Ubaque, Choachí y Cáqueza), todos del departamento de Cundinamarca. (BID, 2015).

El proyecto es operado a través de una Alianza Público Privada (APP) y fue promovido y licitado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) bajo la modalidad de utilidad pública amparada en el artículo 19 de la Ley 1682 de 2013 que establece mecanismos para acelerar todos los procesos de construcción de vías, especialmente el predial, pues establece el saneamiento automático predial en favor del proyecto vial.

En el mapa de la página 70, se puede observar el trazado general del Corredor Perimetral de Oriente traslapado con los límites municipales y los principales ríos.

### ***Adecuación normativa e institucional para las 4G***

El Corredor Perimetral de Oriente se enmarca en los objetivos de desarrollo económico dirigidos a la generación de infraestructura para la competitividad de las regiones pues permite intercambio de mercancías, movilidad y en general dinamización del campo, lo cual representa el interés general que se busca satisfacer con este tipo de proyectos.

El interés general de la infraestructura vial se viene potencializando desde la década de los 90, momento en el que se planteó la necesidad de competir en las mejores condiciones de cara a la apertura económica, para lo cual se requería un transporte eficiente, constante y económico, que permitiera bajar los costos de los productos y lograr ingresar a los mercados

internacionales, a través de la conexión directa entre centros de producción y las zonas portuarias. Es decir, el enfoque claramente es el mercado internacional y no el consumo interno (Conpes 3760, página 2).

Múltiples factores imposibilitaron la construcción de vías a nivel nacional, por lo que en 2010 el gobierno del presidente Santos, planteó la llamada locomotora de la infraestructura, la cual buscó generar proyectos estratégicos en las zonas con potencialidad de movilidad de productos clave de exportación. El PND 2010-2014 “prosperidad para todos” genera las bases para el programa de concesiones viales de Cuarta Generación (4G), y posterior a ello se generó un paquete normativo y de Conpes que fueron consolidando el proyecto de las 4G entre 2011 y 2014, a través de las APP, PINES y medidas de agilización de los proyectos, como se ve en la siguiente tabla:

**Tabla 3.1 Paquete normativo para viabilizar los proyectos como el CPO, durante el periodo de gestación de las 4G**

Año	Norma/Conpes	Objetivo
2011	Ley 1450 – PND Prosperidad para todos – Artículo 83	Establece las metas de desarrollo económico, ratifica el tema de infraestructura como de utilidad pública, y establece unos lineamientos para la identificación de predios afectados, su avalúo y el trámite de compra o expropiación. No establece ninguna medida sobre las otras limitaciones de derechos, como los ambientales.
2012	Ley 1508	Se desarrolla el esquema de APP, viabilizando la utilización de esta figura para la financiación de la infraestructura vial.
2012	Decreto 1467	Reglamenta la Ley 1508, detallando los requisitos, etapas, condiciones y demás de las APP.
2013	Decretos 100 y 1610	Reglamenta otros temas de las APP como la precalificación de iniciativas privadas y vigencias futuras.
2013	Conpes 3760	Establece los mecanismos para la aplicación de las APP en los proyectos viales, lo cual garantiza la financiación de las obras. Menciona los argumentos

Año	Norma/Conpes	Objetivo
		para definir que la infraestructura vial es de utilidad pública y menciona los mecanismos específicos para materializar las APP.
2013	Conpes 3761	Toma lo avanzado en el Conpes 3760, y determina que hay cuatro proyectos pioneros para el 4G a nivel nacional: 1) Giradot-Puerto Salgar, 2) Mulaló-Loboguerrero, 3) CPO, 4) Circunvalar Cartagena-Barranquilla.
2013	Conpes 3762	Amplia la utilidad pública de proyectos estratégicos a otros sectores diferentes a los viales, creando los PINES que ya han sido mencionados en el presente documento.
2013	Ley 1682	Reitera la utilidad pública de las vías y detalla del proceso de compra/expropiación de predios, avalúos y demás. Es especialmente relevante que plantea el saneamiento predial automático, que busca hacer más expedita la adquisición de predios, pues elimina todas las trabas jurídicas. Adicionalmente elimina el requisito de licencia ambiental para algunos aspectos de las obras viales.
2014	Decretos 476, 736, 737, 738, 791, 1026 y 1955	Desarrollan diversos aspectos relacionados con la aplicación de la figura de las APP, propuestas, ejecución, etc.

**Fuente:** Elaboración del autor.

Este gran paquete normativo, no solo reitera la voluntad legislativa de la utilidad pública, sino que en tan solo 3 años creó un robusto sistema normativo que genera absoluta seguridad jurídica para la ejecución de estos proyectos viales.

### ***¿Cuáles son los beneficios por los que se considera de utilidad pública el CPO?***

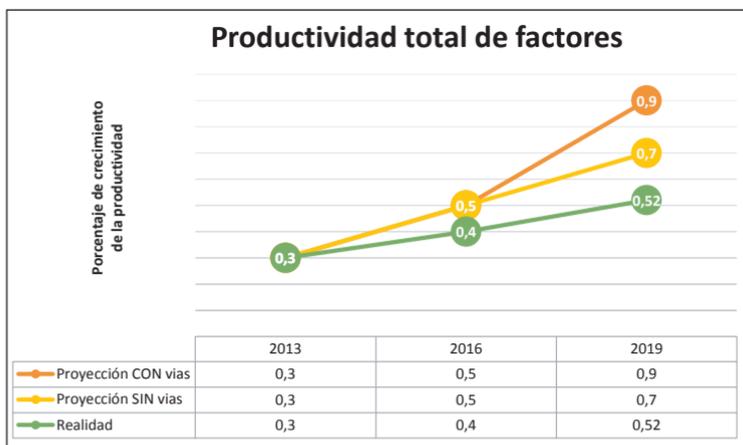
En primera medida, el CPO está enmarcada en la llamada “Transversal Cordillera Oriental-Llanos Orientales”, la cual hace parte del Eje Andino de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA y de la Agenda

de Proyectos Prioritarios de Integración (API), lo cual indica que está completamente inmersa en un proyecto global de inmersión en economías internacionales y no en iniciativas locales de fortalecimiento de mercados. Esto implica que desde el principio, se trató de un proyecto ajeno a los intereses de las comunidades aparentemente beneficiadas por la obra.

Al ser parte de un proyecto internacional es importante iniciar por revisar los beneficios a nivel nacional de la infraestructura vial que fundamentaron la declaratoria de utilidad pública.

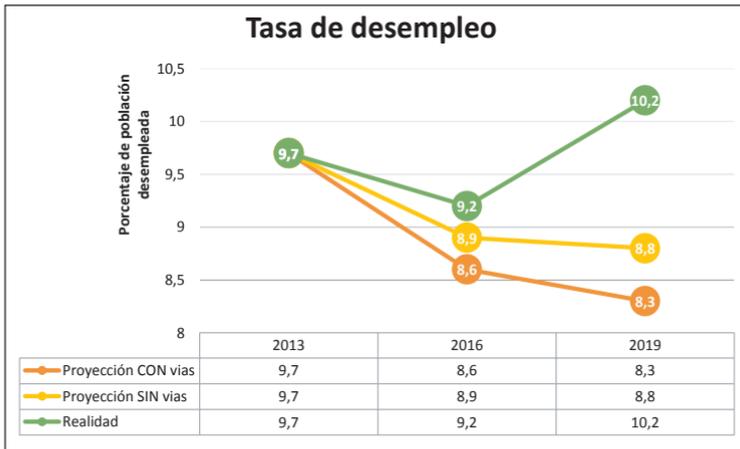
Los citados Conpes 3760 y 3761 de 2013, establecieron un marco general de beneficios económicos a nivel nacional que generaría la construcción de vías, para los años 2019 a 2024. En los siguientes gráficos, se muestran los beneficios que fueron proyectados en 2013 con los Conpes cruzados con las cifras a las que realmente se llegó hoy, tras la construcción de la mayoría de las vías proyectadas.

**Gráfico 3.2 Productividad Total de los Factores – PTF (Indicador que incide directamente en el crecimiento de la economía) estimada vs realidad**



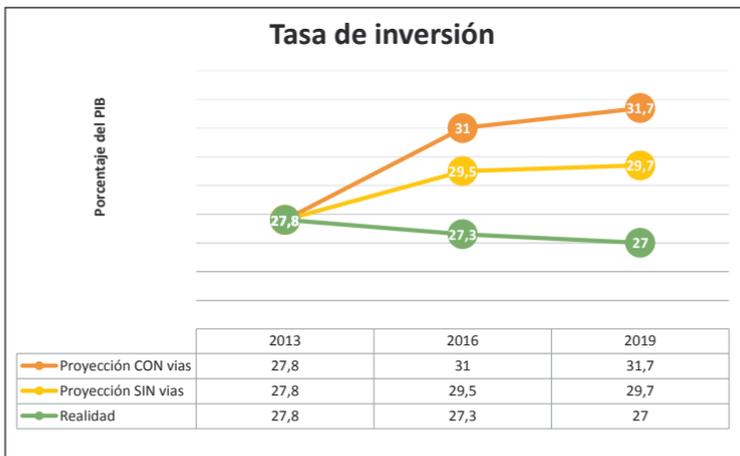
**Fuente:** Elaboración del autor a partir de las proyecciones del Conpes 3760 y cifras actuales del: Banco Mundial, Banco de la República y DANE.

Gráfico 3.3 Tasa de desempleo estimada vs. realidad  
(a septiembre 2019)



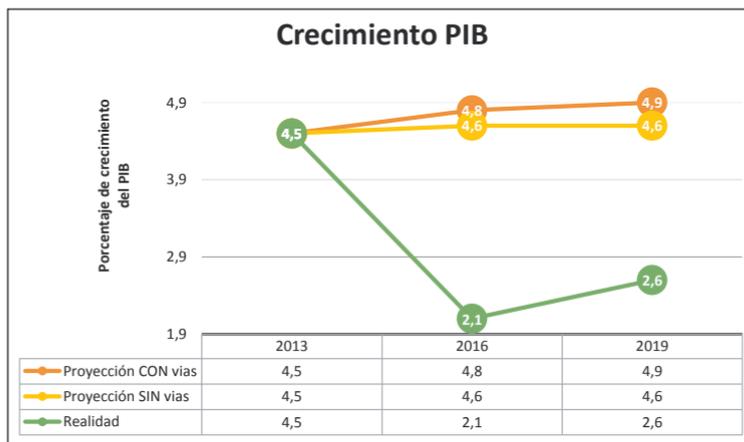
**Fuente:** Elaboración del autor a partir de las proyecciones del Conpes 3760 y cifras actuales del: Banco Mundial, Banco de la República y DANE.

Gráfico 3.4 Tasa de inversión estimada vs. realidad (a 2018)



**Fuente:** Elaboración del autor a partir de las proyecciones del Conpes 3760 y cifras actuales del: Banco Mundial, Banco de la República y DANE.

Gráfico 3.5 Crecimiento PIB estimado vs realidad (a 2018)



Fuente: Elaboración del autor a partir de las proyecciones del Conpes 3760 y cifras actuales del: Banco Mundial, Banco de la República y DANE.

Como se puede observar en los cuatro indicadores principales (productividad, desempleo, crecimiento económico y tasa de inversión), las proyecciones esperadas no se cumplieron, es decir, se puede interpretar que **la utilidad pública de este tipo de obras queda en entredicho, pues no obtuvieron los beneficios económicos esperados.**

Cabe aclarar que, en 2013 cuando se proyectaron las cifras, no se preveían las caídas masivas de los precios del petróleo y carbón, lo que incide en las fluctuaciones de los indicadores macroeconómicos, por lo que calcular los beneficios reales termina siendo muy difícil. Otro aspecto a tener en cuenta, es que muchas vías no han terminado de ser construidas por diferentes problemas, por lo que los beneficios económicos esperados aún no son palpables.

Sin embargo, sí es muy dicente que no hubo ni un solo pico de crecimiento desde la construcción de las vías, por lo que se hace necesario un análisis caso a caso con el fin de obtener una estadística más exacta.

Ya en cuanto al CPO, se plantearían esos mismos beneficios en términos generales, pero aterrizado al caso particular, el Conpes 3761 menciona que esta vía en particular beneficiaría a 2 185 546 personas de los municipios por donde pasa el corredor y de los usuarios potenciales, cifra que después la ANI bajó a 300 000. Adicionalmente, el citado Conpes calcula que el CPO tendría una tasa de retorno del 12.70%, lo que indica que es el menos rentable de todos los proyectos pioneros de 4G del país (según la ANI, el promedio nacional es 18.36%). A modo de ejemplo, las otras vías pioneras, como la Mulaló-Buenaventura tiene tasa de retorno de 25.30%, o la Girardot-Puerto Salgar un 22.10%, lo que pone al CPO como una vía con bajo retorno.

El cálculo de esta rentabilidad, se realiza con la metodología de la Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE), la cual se estima tomando los beneficios totales de toda la vida útil de la vía y restándole el valor de la obra, pero no tiene en cuenta intereses, ni pago de capital, los cuales para este proyecto son significativamente altos, pues la obra vale COP \$1.6 billones (BID, 2015), de los cuales el 25% es un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 158 millones de dólares, lo que implica que el costo de capital es alto y por ende la rentabilidad real es aún más baja de lo estimado.

### **Comprar pan para vender pan**

Desde que se proyectó, el CPO tenía la rentabilidad más baja del país (12%) y el análisis de costo beneficio arrojó que prácticamente los beneficios eran iguales al monto de la inversión, es decir la ganancia es cercana a cero (y eso que no se contabilizaron los costos ambientales, caso en el cual la rentabilidad sería incluso negativa). Esto lo hacía un mal negocio desde el principio, por lo que no se logra probar la utilidad pública.

Por otro lado, el cálculo de costo-oportunidad, tiene como promedio nacional de vías 4G, 1.56 (Conpes 3760), esto quiere decir que, por cada peso invertido, se obtienen beneficios por 0.56 pesos. El CPO tiene un costo-oportunidad de 1.1, lo cual implica que prácticamente no se obtiene un beneficio más allá de lo invertido inicialmente, dicho de otro modo, un pésimo negocio.

Es importante mencionar, que para el cálculo de este análisis costo beneficio, se tienen en cuenta principalmente cuatro variables: el TIRE, ahorro de tiempo de viaje, reducción de costos de transporte y beneficios ambientales (reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>), pero no se calculan los costos generados por los impactos ambientales, pues el proceso de licenciamiento ambiental no cuantifica estos costos, de modo que se generan pasivos ambientales que no son tenidos en cuenta en estos cálculos.

En conclusión, el costo beneficio del CPO es 1.1 sin los costos ambientales, si éstos se calcularan, de seguro bajaría de 1, lo cual lo hubiera hecho totalmente inviable. Eso sin mencionar las implicaciones negativas de la figura de las APP que no son objeto de investigación del presente documento.

### ***Derechos limitados. ¿se sopesaron con los beneficios generados?***

Como se ha mencionado, es constitucionalmente permitido limitar el derecho a la propiedad para dar paso a este tipo de proyectos de utilidad pública, en este sentido, el proyecto CPO planteó que se requerían 1524 predios, correspondientes a 453 familias, de las cuales 385 requieren desplazamiento físico y 68 alguna afectación económica (BID, 2015).

Con el fin de materializar estas adquisiciones prediales, la ANI emitió la Resolución N.º 309 de febrero de 2014, por medio de la cual declaró de utilidad pública el CPO, y ese mismo año se realizó el contrato de concesión que incluyó diversos tramos, y la unión de varias empresas ejecutoras en la APP como se mencionó anteriormente.

Tabla 3.2 Limitaciones a derechos a la propiedad por la construcción del CPO organizadas por Unidades Funcionales-UF o tramos

UF	Tramo	Afectaciones prediales	Unidades sociales
01	Sesquilé - Intersección hacia Guatavita	0	0
	Intersección hacia Guatavita - El Salitre	0	0
	Intersección hacia Guatavita - Guasca	28	2
02	Sopó - La Calera	208	47
03	La Calera - Patios	215	85
	Límite Bogotá - Choachí	0	0
04	La Calera - Choachí	450	158
05	Choachí - Cáqueza	530	143
	Variante de Choachí	93	18
<b>Total de afectaciones</b>		<b>1524</b>	<b>453</b>

Fuente: Tomada textualmente de BID, 2015.

Este proceso de adquisición de predios tuvo fundamentalmente tres problemas:

1. Según la investigación y acompañamiento que hicimos desde Ambiente y Sociedad (AAS & Prieto, 2017), el proceso de negociación generó mucha incertidumbre, inconformidad y falsas expectativas en la comunidad, pues no se informaba ampliamente sobre el proyecto y sus repercusiones para la comunidad, sino que se recurrió a la intimidación y a la amenaza, donde simplemente se le decía a las personas, que si no vendían el predio, les sería expropiado a un precio mucho menor, por lo que solo tenían una oportunidad de no perder sus derechos.
2. El alto nivel de informalidad de la tierra en los municipios implica que aproximadamente el 53% de los predios en el área de influencia no tienen un título formal (ver tabla a continuación), por lo que las personas no tenían herramien-

tas sólidas de negociación o claridad frente a los avalúos. La ANI estableció un Plan de Reasentamiento Poblacional Involuntario (Resolución 007 de 2012) especialmente pensado para los “ocupantes irregulares objeto de reasentamiento” que incluye un plan de compensaciones socioeconómicas, pero este plan no fue discutido con la comunidad.

Bajo esta falta de certeza, finalmente se compraron muchos predios por donde pasaría la vía, sin embargo, no fue posible identificar la cantidad de predios.

Tabla 3.3 Índice de informalidad de la tierra en el área de influencia del CPO

Municipio por donde pasa el CPO	Índice de informalidad
Sesquilé	40%
Guatavita	70%
Guasca	54%
Sopó	37%
La Calera	86%
Ubaque	45%
Choachí	47%
Cáqueza	44%
Promedio total	53%

**Fuente:** Elaboración del autor a partir del índice nacional de informalidad creado por la UPRA en 2017.

3. Durante 2018 y 2019 se determinó que algunos tramos que requerían construcción nueva de vía, no podían continuar por presencia de cuerpos de agua no identificados previamente. Según entrevista realizada a los pobladores de Choachí<sup>5</sup> en agosto de 2019, la ANI se encuentra vendiendo

5 Entrevista del 15 de agosto de 2019 realizada a Carlos Baquero, habitante y exalcalde de Choachí, conocedor del proceso de la CPO.

a los antiguos propietarios los predios que había adquirido en el marco de la utilidad pública, lo que genera aún mayor incertidumbre frente a la continuidad de la obra.

Es importante mencionar que estos procesos de compra en el CPO estrenaron la figura de saneamiento automático establecida en el Ley 1682 de 2013:

***Saneamiento automático.** Es un efecto legal que opera por ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las disputas o litigios relativos a la propiedad.*

*Lo anterior, sin perjuicio de los conflictos que puedan existir entre terceros sobre el inmueble, los cuales se resolverán a través de las diferentes formas de resolución de conflictos, sin que puedan ser oponibles al Estado.*

Esto implica que, mientras en la zona de influencia las personas siguen con informalidad de la tierra, los concesionarios si tienen toda la viabilidad para superar las trabas jurídicas. Cabe mencionar que esta figura de saneamiento automático, también aplica para los predios ubicados en PNN, según la Ley 1955/19 – PND 2018-2022

### **Limitación de otros derechos**

Si bien la utilidad pública solamente puede limitar derechos a la propiedad privada, existen otros derechos vulnerados en el marco de estos procesos, ejemplo de ello es precisamente el caso del CPO.

Evidentemente el primer afectado es el conjunto de derechos ambientales, para lo cual existe el proceso de licenciamiento ambiental, el cual busca gestionar todos los impactos ambientales. Este proceso, tiene una amplia historia de aplicación desde la Ley 99 de 1993, periodo de tiempo en el cual se

Está científicamente demostrado, que los impactos ambientales más significativos de una carretera, se dan en la fase de operación y no en la construcción de la vía. Esta fase de operación (mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento) desde la puesta en marcha de las 4G, no requiere licencia ambiental. Con esto, el 80% del CPO no requirió licencia ambiental.

ha ido flexibilizando el proceso de modo que cada vez menos sectores requieren licencia ambiental, pues ésta es vista como un obstáculo para diversos sectores económicos, de modo que quedan muchos impactos ambientales sin ser gestionados (Toro, 2010).

El sector de infraestructura vial, no es la excepción en esta tendencia de deslicenciamiento, por lo que en el paquete normativo mencionado para la puesta en marcha de las vías 4G, la Ley 1682/13 en su artículo 44 deslicenció la operación vial, es decir, lo correspondiente a mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de vías, eso quiere decir que más del 80% de la obra del CPO no requiere licenciamiento ambiental sino solamente un Plan de Adaptación de la Guía Ambiental (PAGA), el cual es tramitado fácilmente por la ANI.

Esto es especialmente grave, pues los expertos en el tema, mencionan que los daños ambientales se potencializan durante la operación de la obra, tanto por el uso de la vía, como por las obras de mantenimiento o mejoramiento, impactos que, al ser acumulativos, revisten mayor significancia desde el punto de vista científico (Schneider, 2012). Ejemplo de estos impactos acumulativos, es que el fraccionamiento del ecosistema y los cambios sociales que trae la vía, se van dando con el paso del tiempo y no, durante la mera construcción.

Así, los impactos ambientales más significativos se dan precisamente en la fase de operación vial, por ejemplo, en cuanto a

factores hídricos la construcción de la vía genera una primera afectación, pero durante la operación es que el régimen climático y el paso del tiempo van afectando la circulación subterránea, por lo que desde el punto de vista hidrológico e hidrogeológico, durante la operación se deben hacer los mayores esfuerzos de gestión de impactos ambientales (Díaz, Schmitz, & Hernández, 2014).

Adicionalmente, otros impactos ambientales propios de la fase de operación como (Ortiz, Hernández, Pisanty, Sánchez & Carreón, 2000): el ruido, la emisión de  $\text{CO}_2$ , atropellamiento de fauna, el derrame de sustancias químicas contaminantes, la adecuación de infraestructura (peajes, centros de control, básculas), el taponamiento de fuentes hídricas para contener derrumbes en las vías y la eliminación de cobertura vegetal para ampliación de las vías, entre otros, hacen parte de los impactos que generan limitación a derechos ambientales y no son gestionados al no requerir licencia ambiental.

Frente al único tramo que sí requiere licencia ambiental (el tramo 5 correspondiente a la construcción de una nueva vía en Choachí–Cáqueza y Variante de Choachí), nuestras investigaciones de 2016 y 2017 (UT Cuidemos los páramos, 2016) (AAS & Prieto, 2017) han enlistado los impactos globales de toda la obra del CPO que fueron tenidos en cuenta en la licencia ambiental y los que no, dejando en evidencia una gran cantidad de afectaciones ambientales y socioculturales que ya se empezaron a generar y se potencializarían con la construcción total de la vía.

Un aspecto relevante, es que la declaratoria de utilidad pública para el caso, se dio en el año 2014 (Resolución N.º 309 de la ANI), pero solo hasta el año siguiente se solicitó la licencia ambiental, y en 2016 se otorgó (Resolución 0248 de 2016 de la ANLA). Esto quiere decir, que el primer elemento para la toma de decisión, es el económico, pues se declaró su importancia dos años antes de analizar sus impactos ambientales.

En conclusión, sobre el 80% de la obra no se analizaron impactos ambientales. Sobre el otro 20% sí requiere licencia ambiental, pero ésta se expidió 2 años después, de la declaratoria de utilidad pública del CPO. Eso quiere decir que no existió un escenario en el que se sopesaran los beneficios económicos proyectados, con los impactos ambientales potenciales, de modo que para nada es claro cuál es el real interés general superior de la utilidad pública.



Foto: Prensalibre Casanare, 2018.

La participación es el otro gran derecho afectado, pues desde el principio el proyecto fue presentado a los inversores, como un proyecto “con bajo riesgo” dado que no requería consulta previa ni procesos complejos de participación (AAS & Prieto, 2017).

Sin embargo, apenas se hizo público el proyecto, diversas organizaciones antiguas y nuevas creadas para este proceso, pidieron participar en las diferentes instancias de decisión: Asociación de Productores Campesinos de Fómecue (Asprocaf), la Asociación Municipal de Campesinos de Sopó (AMUC-Sopó), la Casa del Maíz del municipio de Choachí, la Asociación Productores de Papa, Leche, Cebolla y otros productos de clima

frío (Apropalec) del municipio de La Calera, la veeduría ambiental La Calera y la veeduría ambiental Choachí.

Esto generó una importante movilización, pues como se mencionó, el CPO no surge como una iniciativa de crecimiento económico de los municipios impactados, sino que hace parte de un proyecto nacional e internacional que difícilmente puede ser entendido como propio por parte de los habitantes del área de influencia. Por esto, la participación debía tener un lugar central en el desarrollo del proyecto.

Sin embargo, la participación no tuvo el peso esperado, pues ni siquiera los alcaldes tuvieron opción de participar en el momento en el que se diseñó el proyecto (aún la Corte Constitucional no había ordenado la concurrencia nación-territorio que se exige hoy en día), y las organizaciones tampoco tuvieron una cabida en los escenarios de toma de decisiones. (AAS & Prieto, 2017).

A pesar de que las mencionadas organizaciones generaron foros, talleres, asambleas y adicionalmente participaron en la audiencia pública ambiental, las alertas ambientales y sociales nunca fueron tenidas en cuenta. En la fase inicial del proyecto, en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), se mencionaron tres opciones, una por la parte baja de la montaña, otra por la parte media atravesando el casco urbano de Choachí y la tercera por la parte alta de la montaña afectando los ecosistemas de subpáramo y nacederos de agua.

La comunidad se opuso rotundamente a las alternativas dos y tres por los impactos ambientales a las quebradas, sin embargo, la ANI impulsó la alternativa tres, pues era la más conveniente en términos económicos, alternativa que finalmente fue aprobada por la autoridad ambiental. En 2017, tras estudios especializados, se descubrieron los nacimientos de agua que había mencionado la comunidad y por ende se imposibilitó continuar con la construcción, por lo que hoy en día la obra se encuentra en rediseño.

## ¿Por qué se detuvo la obra del CPO? En gran parte, por la carencia de participación

Desde el inicio del proyecto se subvaloró la importancia de la participación, pues se dijo que no era “problemática”, para atraer a los inversionistas en la APP.

La comunidad advirtió la presencia de más quebradas de las identificadas inicialmente, advertencia que se ignoró y en el momento de hacer la obra, estas quebradas impidieron continuar la obra. Actualmente se está rediseñando el trazado, lo que hace al proyecto aún menos rentable.



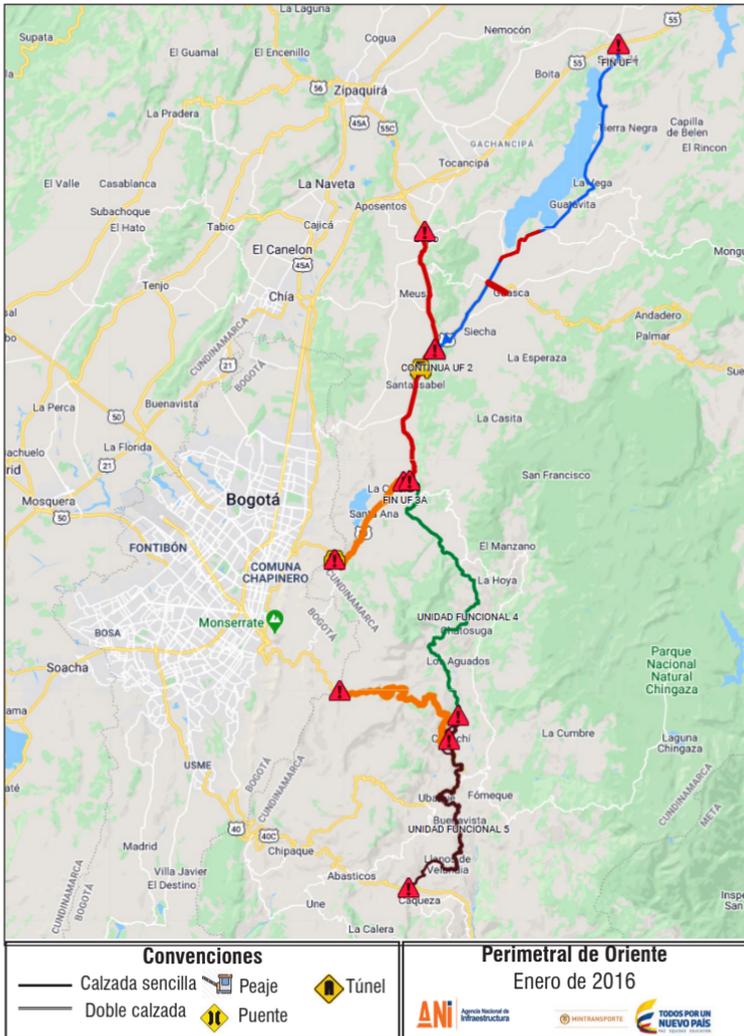
## 3.2 Cerros orientales de Bogotá

### *Contexto general*

Con el fin de analizar la utilidad pública para proteger el ambiente, es importante conocer una DUPIS generada para la preservación de un área protegida. Para esto, se tomó el caso de los cerros orientales de Bogotá, pues es muy cerca del trazado del CPO y los ecosistemas protegidos de este sector que eventualmente se podrían ver afectados por esta obra. Aunque cabe aclarar, que ninguna parte de la obra se traslapa con Bogotá,

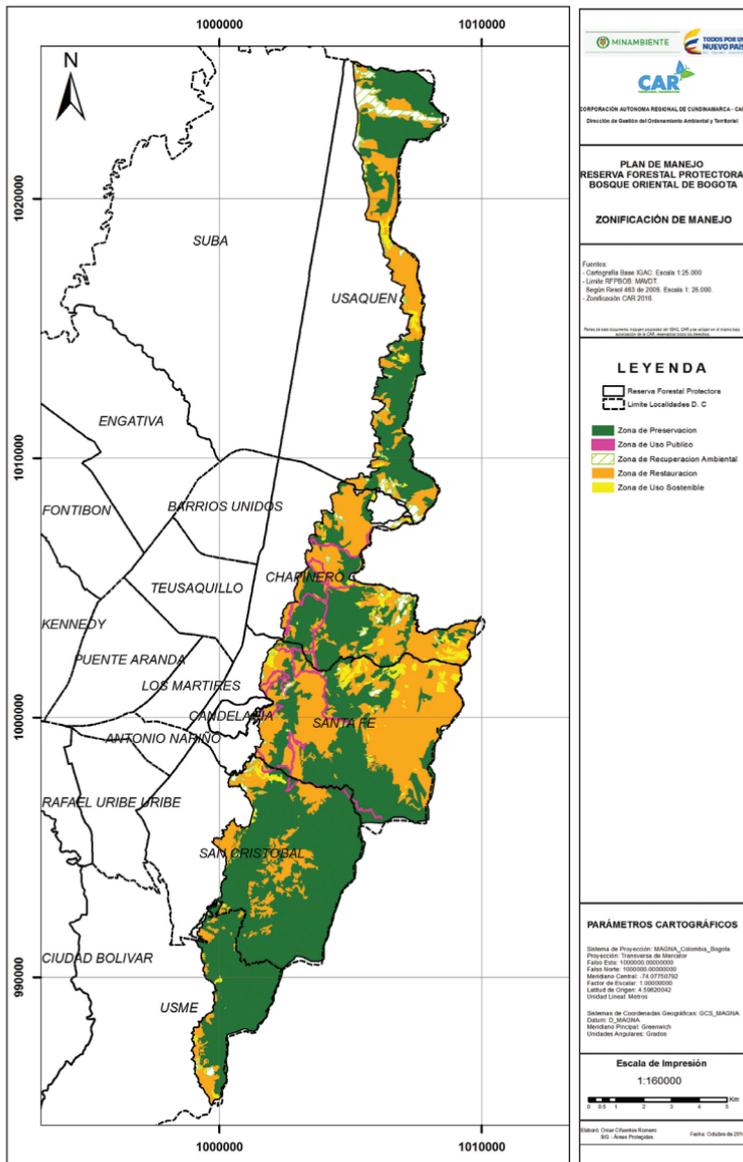
siendo los lugares más cercanos, la vía a La Calera en el sector de Patios, y la vía a Choachí, en el sector conocido como el Verjón:

Gráfica 3.6 Perimetral de Oriente



Fuente: ANI, página web del CPO.

Gráfica 3.7 Plan de Manejo Ambiental



Fuente: CAR – Plan de Manejo Ambiental - 2016.

La protección de los cerros orientales inició en 1976 con el Acuerdo 30 del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), el cual declaró y delimitó el Área de Reserva Forestal Protectora y dejó su administración a la CAR Cundinamarca. Posteriormente, la Ley 99 de 1993 en su artículo 61, declaró los cerros y los ecosistemas circundantes como “interés ecológico nacional”. Posteriormente, en el año 2001, la CAR y el Distrito Capital, formularon el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales (POMCO), el cual detalló la delimitación del Área de Reserva por un total de 14 116 ha, al igual que sus requerimientos de manejo. En el mapa anterior se puede observar la reserva y sus fuentes hídricas, por colores según la cuenca a la que pertenece.

Esta delimitación fue adoptada por la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, acto en el cual se estableció una serie de medidas dirigidas a crear una franja de adecuación entre la ciudad y la reserva, con el fin de generar una contención al crecimiento descontrolado de la ciudad hacia los cerros. Esta área se delimitó por 973 ha, y tenía dos vocaciones: ocupación pública prioritaria y consolidación del borde urbano.

El reto principal consistió en la ocupación pública prioritaria, pues consiste, según la resolución en lograr *“el establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas de la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público”* artículo 5, Resolución 463/05 MinAmbiente.

Esta área de 973 ha, ha sido objeto de debate, pues está considerada más como una exclusión de la reserva que, como un área de amortiguación, pues durante un tiempo, se permitió la construcción en dicha zona, incluso de edificaciones de estrato 6.

## ¿Por qué proteger los cerros orientales?

Los cerros orientales proveen la principal oferta hídrica de Bogotá con 1120 drenajes, por lo que es “fuente de bienestar para la población, porque de ella dependen los ciclos que regulan el agua, el clima, la calidad del aire, la productividad del suelo, la provisión de alimentos y otros servicios ecosistémicos indispensables para la supervivencia” (SDA y Conservación Internacional, 2010). Adicionalmente alberga una gran cantidad de especies de fauna y flora, tiene 4889 ha de páramo y es el corredor ecológico que conecta a la ciudad con los parques de Chingaza, y páramo de Sumapaz.

**Estos elementos, son considerados como el interés general a salvaguardar, bajo la figura de utilidad pública.**

Este hecho, motivó una acción popular de protección de los cerros orientales que generó un proceso judicial de varios años, en el que se emitieron varios autos, órdenes y medidas que han guiado la gestión ambiental de los cerros.

Las consecuencias más inmediatas de dicho proceso fueron la suspensión de la Resolución 463/05, la prohibición de legalizar los barrios de la franja y en 2006 el distrito prohibió a las curadurías urbanas, emitir derechos de construcción en esa zona (Decreto Distrital 122/06). Finalmente, el Consejo de Estado emitió sentencia en 2013 (Acción popular Cerros orientales, 2013) en el que da diversas órdenes tendientes a la protección de los cerros orientales.

Con base en las órdenes del Consejo de Estado, el Distrito y la CAR emitieron varias normas con planes de acción y de manejo, con el fin de dar cumplimiento a las órdenes, entre ellas, el Decreto 222/14 (plan de acción), la Resolución 223/14 (que desarrolló el Decreto 222 asignando competencias específicas) y el Decreto 485/15 (ordenamiento y gestión para la franja ocupada a través de la consolidación de los límites urbanos).

Estas normas se agruparon en el programa llamado “cerros de todos y para todos”.

Todas estas normas y programas, establecen una serie de medidas en todos los órdenes, pues como se evidenció en el fallo del Consejo de Estado, los cerros orientales reciben una gran presión de la ciudad por su colindancia, presión que se ha visto reflejada históricamente en los siguientes aspectos: extracción de madera, asentamientos (a 2016 habían 64 barrios), infraestructura pública y privada, invasión de especies vegetales invasoras, incendios forestales por dichas especies invasoras (215 ha afectadas) y minería de cantera (38 ha en Chapinero y Usaquén). Estos impactos ambientales existentes han generado una pérdida de servicios ambientales importantes para la ciudad y un desbalanceo de la Estructura Ecológica Principal (EPP) de la sabana.

Cada uno de estos impactos tiene un trasfondo y ha implicado una serie de medidas, pero para el presente estudio, nos interesa el que tiene que ver con los asentamientos, pues como se ha mencionado, el objetivo principal de la utilidad pública es generar expropiaciones para salvaguardar el interés general que, en este caso, es la importancia ambiental de los cerros orientales.

Para recordar, según el CNRN hay tres tipos de áreas de reserva forestal, las productoras (permiten la producción sostenible de productos agrícolas), las protectoras-productoras (permiten la generación de productos, pero si están en función de la preservación) y las protectoras (no se permiten actividades diferentes a las de conservación). Los cerros orientales son reserva protectora, por lo que no son permitidos los asentamientos. Los barrios existentes en la falda de la montaña, están en la franja de adecuación.

Para esto, el artículo 50 del citado Decreto 485/15 pone como meta para la Secretaria de Ambiente Distrital (SDA), “gestionar el 100% del plan de adquisición de los predios priorizados en los cerros orientales”, para lo cual se identificó que, de los 64 barrios, 42 están legalizados y el resto está en proceso de legalizarse, por lo que sería inviable una reubicación de todos esos habitantes.

De toda la franja de adecuación, la SDA priorizó cuatro sectores donde se podían hacer las compras de predios: Soratama, Parque del Agua, Corinto Zuque y el Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes. En estos sectores se contabilizó la necesidad de 25 ha, para generar zonas de conservación, área en la cual hay 44 predios que tienen la potencialidad de ser adquiridos.

Estos predios fueron identificados plenamente en el año 2015, pero pasaron tres años hasta que se generara la DUPIS a través del Decreto 798 de 2018, el cual viabiliza la adquisición de 3 de los 44 predios identificados. A marzo del 2020 no logramos recibir información acerca de si esos predios fueron efectivamente comprados o expropiados.

### ***Aplicación de la utilidad pública ambiental***

Este caso de los cerros orientales demuestra la gran complejidad de la aplicación de la utilidad pública para proteger el ambiente pues, en primera medida, el argumento de la utilidad pública ha permitido sustraer áreas de reserva forestal como lo menciona el Artículo 210 del CNRN:

*Artículo 210. Si en área de reserva forestal, **por razones de utilidad pública** o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, **ser previamente sustraída de la reserva.***

*También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.*

Justamente este artículo hizo parte fundamental de la decisión del Consejo de Estado sobre los cerros orientales para decidir la posibilidad de sustraer la franja de 973 ha del área de reserva, franja sobre la cual se ordena garantizar los derechos prediales adquiridos de las personas que recibieron permisos de construcción antes de la delimitación, pues se considera que se deben salvaguardar los derechos de las personas de los barrios allí existentes.

Es en este punto donde radica la complejidad de la utilidad pública ambiental, pues mientras en las DUPIS económicas no se reconocen derechos prediales adquiridos de ningún tipo, en las ambientales el debate pasa por analizar muchas más variables que la mera preservación prístina de la naturaleza desde una concepción ecocentrista<sup>6</sup> en donde se busca evitar la presencia humana en los ecosistemas protegidos.

Como se vio en el capítulo de DUPIS económicas, la expropiación genera graves problemas sociales por lo que, en el caso de los cerros orientales, el Consejo de Estado ordenó la figura de la “reubicación” de los barrios con riesgo de habitabilidad por derrumbes o similares. Del mismo modo, ordenó que las comunidades barriales que permanecerán en la franja de adecuación, deberán respetar las normas de establecidas en el Plan de Manejo (POMCO), so pena de perder los derechos adquiridos.

---

6 Es la escuela de la filosofía política ecológica, que considera que los ecosistemas son los que deben estar en el centro de la discusión y protección, siendo estos más importantes que los clásicos antropocentrismos. Aldo Leopold (*Almanaque del condado arenoso*, 1941) y Rachel Carson (*Primavera silenciosa*, 1962), son los principales exponentes de esta escuela del ambientalismo.



Foto: Gobernación de Boyacá, 2018

En la utilidad pública ambiental existe la posibilidad de balancear los intereses individuales con los generales, de modo que no es necesario generar expropiaciones, pues los habitantes tradicionales pueden cuidar de mejor forma que lo haría una entidad. Ejemplo de ello son los páramos, donde un 85% de ellos se encuentran en perfectas condiciones de conservación bajo el cuidado campesino.

En este sentido, el Consejo de Estado aplicó una fórmula conciliadora de aplicación de la utilidad pública, en la que se aplica estrictamente el carácter protector/ecocentrista en las zonas de los cerros que no tienen presencia humana (se prohibieron estrictamente los nuevos permisos de construcción), pero aplica un enfoque más ambientalista<sup>7</sup> en la franja de adecuación, la cual en últimas logrará contener el crecimiento urbano y así, protegerá el resto de la reserva forestal.

Este enfoque ambientalista que concilia la presencia humana con la protección de ecosistemas, resulta ser la mejor opción

---

7 Otra escuela de la filosofía política ecológica plantea una visión intermedia entre antropocentrismos y ecocentrismos, en donde es posible retomar el equilibrio perdido entre naturaleza, cultura, sociedad y economía. Exponente de esta escuela, encontramos en Colombia a Augusto Ángel (*El retorno de Ícaro*, 2002)

en general en todos los tipos de áreas protegidas en el país, por ejemplo, en los PNN con presencia de comunidades indígenas o negras, éstas tienen una relación equilibrada con la naturaleza, de modo que los recursos naturales se encuentran bien preservados.

Sin embargo, es importante que estos equilibrios se mantengan, por lo que las comunidades tradicionales deben tener las herramientas de manejo y planificación suficientes, para hacer frente a la llegada de intereses extractivos o depredadores, herramientas que deben ser aplicadas coordinadamente con las autoridades ambientales.

Por su parte, en la zona de protección estricta de los cerros orientales, las autoridades ambientales CAR y SDA, han venido generando desalojos de predios ocupados ilegalmente, a través del uso de la fuerza y de procesos policivos. Sonados casos, como el desalojo de 250 personas que invadieron ilegalmente la zona de reserva forestal en septiembre de 2016 (Noticias RCN, 2016), o la demolición de lujosas mansiones como en el predio Bambú en El Bagazal, la cual fue demolida en noviembre de 2019 (*El Tiempo*, 2019), demuestran la aplicación estricta del carácter protector del área. Cabe aclarar que estos desalojos no se hicieron bajo una DUPIS, sino a través de procesos policivos, pues los predios no contaban con las plenas formalidades legales.



## 4 Páramos: una oportunidad para aplicar la utilidad pública sin la vulneración de derechos

Recientemente se ha agregado otro motivo de utilidad pública relacionado a la protección de los ecosistemas de páramo en el país, a través de la Ley 1930 de 2018, la cual menciona en su artículo 14 que, con el fin de proteger estos ecosistemas, *“se podrá declarar de utilidad pública e interés social, la adquisición [de predios] por negociación directa o demás acciones en los términos y condiciones establecidos en el artículo 58 de la Constitución política”*.

Tal y como los otros motivos de utilidad pública, la razón de ser de esta norma es limitar los derechos de los propietarios individuales, con el fin de proteger un ecosistema que le es útil a toda la sociedad.

Sin embargo, en este caso el choque de derechos requiere un análisis muy detallado antes de generar una DUPIS, pues los campesinos que habitan los páramos han tenido un relacionamiento sostenible con los ecosistemas y por ende, en su mayoría, están bien conservados, de modo que si son desalojados, los páramos podrían quedar desprotegidos. Adicionalmente, los campesinos e indígenas que habitan estas zonas, son sujetos de especial protección de derechos, dada la importancia que representan para la diversidad y riqueza cultural de la nación.

En este apartado, abordaremos al detalle las diferentes aristas que deben ser tenidas en cuenta ante una eventual aplicación de DUPIS en páramos y presentamos una propuesta que puede armonizar los diferentes derechos implicados.

## 4.1 Concepto y normatividad relacionada con los páramos

Con el fin de generar una definición jurídica que incluya los principales elementos constitutivos de los derechos humanos, y ambientales y las obligaciones estatales relacionados con los ecosistemas paramunos, es importante abordar las definiciones técnicas y sus implicaciones. Para ello el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt (IAVH) (Sarmiento & Otros, 2013) y la Corte Constitucional en su Sentencia C-035 de 2016 han mencionado varias definiciones:

*Para Cuatrecasas (1958) los páramos son las regiones más elevadas y descubiertas de las cordilleras tropandinas, donde concurren especiales condiciones físicas, climáticas y meteóricas de tipo tropical, determinantes de formas particulares de vegetación. Los divide en subpáramo, páramo y superpáramo.*

*- Región natural que se encuentra en una situación tropical, casi ecuatorial, con un límite inferior por arriba de 3000 m y un límite superior entre 4500-4800 m (Monasterio 1980).*

*- Guhl (1982) se refiere a los páramos como las regiones montañosas de los Andes ecuatoriales húmedos, por encima del límite superior del bosque, con una geomorfología hasta periglacial y bajo condiciones ambientales extremas.*

*- Región de vida que comprende extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Están definidos como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana (Rangel-Ch 2.000).*

*- Ecosistema natural entre el límite del bosque cerrado y la nieve perpetua en los trópicos húmedos (Hofstede et al. 2003).*

*- Biomas exclusivos de las montañas neotropicales, localizados entre el límite superior de la vegetación boscosa (3200-3800 m de altitud) y el límite inferior de las nieves perpetuas (4400-4700 m de altitud) en los sistemas andinos (Vargas y Pedraza 2004).*

Estas diferentes definiciones implican un desafío técnico pues algunas se basan en el tipo de vegetación, otras en la altura,

límites con otros ecosistemas, o tipos de servicios ecosistémicos entre otros. Adicionalmente, habría que tener en cuenta las prácticas culturales propias de los páramos, que también podría ser un criterio para ser incluido en su definición.

La Corte Constitucional consideró que el principal factor constitutivo del concepto de páramo recae en los servicios ambientales, pues de ellos se desprende el goce de derechos:

*Existen algunos puntos de convergencia en las definiciones, relacionados con las funciones o servicios ambientales que prestan estos ecosistemas, que facilitan la adopción de unos criterios de delimitación. Estas funciones o servicios ambientales constituyen el criterio más eficiente para efectos de la protección de ciertos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Corte Constitucional (Sentencia C-035/16, 2016).*

Estos servicios ambientales, se consideran bienes jurídicos protegidos y, por ende, deben ser el criterio de interpretación en el momento de darle alcance al derecho al ambiente sano y de la delimitación misma que hace el Ministerio de Ambiente del páramo con base en los estudios técnicos del IAVH. Para la Corte los dos servicios ambientales que son más importantes para consolidar el núcleo del concepto de páramo son la regulación del ciclo hídrico y la captura de carbono:

En cuanto a la **regulación del ciclo hídrico**, menciona la Corte Constitucional que este servicio ambiental es fundamental para el goce de derechos, por los siguientes aspectos (Sentencia C-035/16, 2016):

- Calidad del agua: la estructura misma de los páramos hace que el agua sea naturalmente filtrada mediante un proceso químico en el que se descomponen diversos minerales, pasando al subsuelo (agua freática) haciendo que el agua sea potable y lista para el consumo humano y animal.
- Accesibilidad al agua: Entre mayor calidad y potabilidad tenga el agua, se requiere un menor tratamiento para el consumo humano, por lo que los costos de acueducto son

menores y más personas de bajo poder adquisitivo pueden tener acceso a ella, por lo que es fundamental preservar este servicio ambiental. También en este sentido, se resalta la cercanía que tienen los páramos a las ciudades, lo que genera que el 70% de la población del país tiene suministro de agua proveniente de estos ecosistemas.

- Disponibilidad del agua: hace referencia al carácter de permanencia de estos ecosistemas, basado en el principio de responsabilidad intergeneracional (Río 92), y en el derecho al ambiente sano de la Constitución política. Además, este suministro de agua potable debe ser constante, por lo que el menoscabo así sea temporal (por ejemplo, tras un proyecto de explotación temporal de RRNN) se considera una limitación a los derechos relacionados con el agua.

Por otro lado, en cuanto a la *captura de carbono*, la Corte refiere varios estudios que indican que los páramos tienen suelos de origen volcánico y órgano minerales, lo que implica una gran capacidad de retener y almacenar dióxido de carbono y con ello regular el agua, por lo que, si estos ecosistemas son explotados, esa gran cantidad de carbono iría a la atmósfera contribuyendo al cambio climático global.

Adicional a estos servicios ambientales nucleares, es importante mencionar que la necesidad de la protección de los páramos, también emana de **otras obligaciones estatales que para el caso de los páramos se acentúan**: protección de la biodiversidad, protección de ecosistemas vulnerables y el derecho al agua.

Frente a la protección de la biodiversidad, es importante mencionar que en los páramos hay “*aproximadamente 3379 especies de plantas; 70 especies de mamíferos, 154 especies de aves y 90 especies de anfibios*” (IAVH, 2014), las cuales interactúan de forma permanente con el bosque en la parte inferior del páramo y hacen posible que ambos ecosistemas subsistan, en la medida que las múltiples interacciones se preserven en el tiempo.

Es importante mencionar:

*que entre el páramo y el bosque existen sistemas de flujos de aguas subterráneas y superficiales, y de especies polinizadoras, entre otras, que son vitales para la pervivencia de estos ecosistemas. Por ello, en la determinación de las medidas de protección de cualquiera de estos, se deberá tener en cuenta la relación de interdependencia antes señalada (Sentencia C-035/16, 2016).*

En cuanto a la vulnerabilidad de los páramos, se debe mencionar que estos ecosistemas evolucionaron en entornos aislados de presiones antrópicas y en contextos geográficos específicos, evolución que además es muy lenta pues debido a las bajas temperaturas, todo el metabolismo paramuno va a una velocidad mucho menor que la de otros ecosistemas. Por todo esto, se considera que recuperar un páramo afectado es muy difícil o imposible, por lo que se entiende como un ecosistema altamente vulnerable.

Finalmente, otro elemento constitutivo del concepto de páramo, se puede encontrar en el derecho al agua, el cual ha sido ampliamente mencionado por varias sentencias de la Corte Constitucional, especialmente en la sentencia T-740 de 2011 que recoge varios de los elementos de anteriores sentencias (Sentencia T-740/11, 2011).

En primera medida se establece que el derecho al agua contiene cuatro elementos definitorios: 1) el agua es un recurso natural insustituible para preservar la vida humana, 2) el agua es patrimonio de la Nación, bien de uso público y derecho fundamental, 3) el derecho al ambiente sano incluye la preservación, conservación, uso y manejo sostenible del agua, 4) el derecho al agua potable para consumo, tiene conexidad con otros derechos fundamentales como la vida digna y la salud.

El derecho al agua implica un triple deber a cargo del Estado:

1	2	3
El agua debe ser disponible, accesible y de calidad.	Deben expedirse normas que protejan el recurso hídrico integralmente.	Todas las actividades económicas que se realicen en zonas que contengan fuentes de agua, deben ser controladas por el Estado.

### ***Las normas de los páramos***

La Ley 1930 de 2018, que regula la gestión integral de los páramos, contiene herramientas y procesos específicos para preservar, restaurar y generar conocimiento alrededor de estos importantes ecosistemas. Para poner en marcha la ley, es necesario analizar, concertar y reglamentar varios temas que ella solamente enuncia sin entrar a detallar el cómo. En este sentido, avanzar en el debate de cuatro temas fundamentales para la reglamentación: (i) participación, (ii) lineamientos para la formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA), (iii) asistencia técnica, y (iv) saneamiento predial.

A modo de antecedente es importante mencionar que la primera norma que legisló sobre la administración de páramos fue la Ley 373 de 1997 (programa para el uso eficiente y ahorro del agua) la cual en su artículo 16 estableció que las áreas de páramo debían ser compradas por la CAR correspondiente con los recursos provenientes de la tasa por uso de agua, con el fin de iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2002-2006 Ley 812 de 2003, artículo 89, modificó dicho artículo, haciendo responsable de las compras de los predios de páramos, además de las CAR, a las entidades territoriales y administrativas. Adicionalmente, creó los Consejos de Agua o Cuencas, los cuales serían los encargados de administrar estas adquisiciones y los ecosistemas paramunos. Este artículo finalmente fue derogado por el siguiente PND Ley 1151 de 2007.

En los años 2002 y 2003 se expedieron varias resoluciones, que en su mayoría no se encuentran vigentes, sin embargo, se

continuaba sin una protección de nivel legal de los páramos. El siguiente PND Ley 1450 de 2011, artículo 202 estableció por primera vez prohibiciones explícitas a nivel legal en las áreas de páramos: hidrocarburos, actividades agropecuarias y minería.

Frente a esta estricta prohibición de actividades agropecuarias, el Consejo de Estado (Sentencia 11/12/2014, 2014) mencionó que:

*En relación con las actividades agropecuarias que se desarrollaban en los ecosistemas de páramo antes de entrar a regir la Ley 1450 de 2011, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minas y las demás entidades interrelacionadas, están en la obligación de iniciar programas de sustitución, reconversión, capacitación ambiental y demás acciones que permitan una transición adecuada al nuevo escenario que supone la prohibición del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011.*

*En todo caso, si tales actividades ponen en riesgo los ecosistemas de páramo y su reconversión no es posible de común acuerdo con el propietario o no es aconsejable esperar un espacio de transición (por la inminencia del daño), el Estado deberá expropiar los predios a que haya lugar con el fin de iniciar las correspondientes acciones de restauración y conservación ambiental.*

Esta jurisprudencia se puede considerar como el argumento jurídico para los planes de sustitución y reconversión que se plantearían posteriormente en las siguientes resoluciones y en la misma ley de páramos.

Posteriormente, el último PND - Ley 1753 de 2015, en su artículo 173, ratifica las prohibiciones del anterior PND y especifica que los páramos deben ser delimitados y se deben crear los programas de sustitución y reconversión. Adicionalmente establece unos mecanismos más puntuales para recaudar presupuesto con miras a la compra de predios en áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales.

En el año 2016, el alcance de la delimitación fue aclarado por la Corte Constitucional en la sentencia C-035/16 (que analiza la constitucionalidad del artículo 173 y otros del PND) y mencionó que la delimitación es constitucional:

*Siempre que se entienda que si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo (Corte Constitucional Sentencia C-035/16).*

También es importante mencionar la sentencia T-361 de 2017 que analiza el caso de la delimitación y el proceso de participación en el caso del páramo de Santurbán.

En mayo de 2018 el Ministerio de Ambiente expide la Resolución 886, que básicamente incorpora el “*documento de lineamientos para la zonificación de páramos delimitados y la elaboración del respectivo plan de manejo (pm)*”. Este documento contiene los lineamientos sobre los planes de manejo, y especifica el tema de los planes de sustitución y reconversión. Finalmente, en julio de 2018 es expedida la Ley 1930 que unifica todo lo relacionado con la gestión integral y sostenible de páramos y menciona varios temas que deben ser reglamentados, que serán mencionados en el presente documento. A modo de resumen del marco jurídico, se presenta la tabla 4.1.

## **4.2 Proceso de gestión integral de los páramos**

A manera explicativa, presentamos los 4 pasos que plantean la Ley 1930 de 2018 y la Resolución 886/18 para la protección y gestión integral de los páramos:

### **1 Delimitación**

- Este es el arranque del proceso y paso fundamental para la gestión. Hoy, con excepción del páramo del Pisba y Santurbán, ya se encuentran delimitados los páramos

**Tabla 4.1 Marco jurídico vigente páramos**

Norma o sentencia	Fecha	Descripción
Numeral 4.º del artículo 1.º de la Ley 99	1993	Menciona que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos deben ser objeto de protección especial.
Ministerio del Medio Ambiente - Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana	Febrero de 2002	Fue un primer intento por generar lineamientos para la gestión de ecosistemas de páramos, se basó en instrumentos y programas de investigación y gestión del conocimiento de los páramos con miras a la planeación, restauración y uso sostenible.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Resolución 769	Agosto de 2002	Se adoptan algunos de los conceptos del Programa y se establecen plazos y responsables de su ejecución.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Resolución 839	Agosto de 2003	Se adoptan términos de referencia para los estudios sobre el estado actual de los páramos y planes de manejo.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Resolución 1128	Junio de 2006	Se modifica la Resolución 839 ajustando algunas competencias específicas.
Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil de 2004 <sup>1</sup>	Diciembre de 2014	Especifica el alcance del artículo sobre páramos del PND (hoy derogado) en el sentido de permitir que las actividades agropecuarias de subsistencia pudieran continuar mientras se establecen programas de sustitución o reconversión.
Ley 1753 de 2015, artículo 173	Junio de 2015	Establece actividades prohibidas en los páramos, establece fuentes de financiación para adquirir zonas en páramos para conservación y menciona la necesidad de hacer planes de sustitución y reconversión.

Norma o sentencia	Fecha	Descripción
Sentencias de la Corte Constitucional C-035/16 y T-361/17	2016	Analiza la constitucionalidad del artículo 173 del PND 2014-2018 y conceptualiza varios elementos relacionados con los páramos. La sentencia T-361/17 analiza el tema de las delimitaciones y la participación de la comunidad en ellas.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Resolución 886	Mayo de 2018	Adopta el <i>Documento de lineamientos para la zonificación de páramos delimitados y la elaboración del respectivo plan de manejo (pm)</i> . Adicionalmente establece medidas para los planes de manejo y especifica los aspectos que deben contener los programas de sustitución y reconversión.
Ley 1930 de 2018	Julio de 2018	Establece la política pública general de administración integral y sostenible de los páramos y establece algunos elementos que deben ser reglamentados, como se especifica en el presente documento.

**Fuente:** Elaboración del autor.

del país. Para esto, el Instituto Alexander Von Humboldt propone el trazado de la delimitación y el Ministerio de Ambiente lo adopta mediante una resolución.

- El Ministerio de Ambiente puede modificar esta delimitación, si lo considera necesario.
- Este proceso no ha sido muy participativo, por lo que algunas comunidades de páramos han puesto tutelas para que el proceso se haga nuevamente, pero con la participación de la ciudadanía.

**Plan de Manejo Ambiental (PMA):** Es un documento que contiene una carta de navegación cuyo espíritu, en principio, es proteger el páramo. El PMA menciona los tipos de actividades que pueden hacerse y las zonas en las que se pueden adelantar; los lugares que se deben conservar y las actividades que se requiere reemplazar por otras sostenibles. El PMA debe incluir una gestión en la que participen las comunidades paramunas, a partir de estudios en campo conducidos por la Corporación Autónoma Regional (CAR) correspondiente.

## 2 Plan de Manejo Ambiental

Un PMA debe basarse en estudios técnicos adelantados por la CAR. De esos estudios, se exige que tengan información física, biótica, sociocultural y económica. También, que contengan una evaluación de potencialidades y restricciones de uso, para, con ello, crear una zonificación, en la que haya de tres tipos de áreas:

- a. De preservación. Áreas que garantizan la integridad del páramo.
  - b. De restauración. Áreas degradadas que deben restablecerse para lograr la integridad del páramo.
  - c. De manejo especial. Áreas que pueden usarse, pero con planes de reconversión y sustitución (ver tabla 4.2).
- Una vez se tiene dicho estudio, la CAR formula el PMA, sobre la base de la participación de la comunidad
  - El PMA debe contener un diagnóstico, objetivos, zonificación, programas (a corto, mediano y largo plazo), estrategia financiera e instrumentos de seguimiento.

## 3 Sustitución y/o reconversión

Una vez definida la zonificación, se debe definir si cada zona es sujeto de sustitución o reconversión:

Tabla 4.2 Tipos de zonas y ejemplos de usos en cada uno

Tipo	Usos principales	Usos prohibidos	Usos condicionados
Zonas de preservación	Investigación, monitoreo científico y ecoturismo, según la capacidad de carga.	Ampliación urbana, obras de infraestructura, alteración del suelo o vegetación.	Mantenimiento de infraestructura existente.
Zonas de restauración	Aplicación del Plan Nacional de Restauración, Investigación y Educación Ambiental.	Introducción de especies, infraestructura, salvo la necesaria para restaurar, y ampliación urbana.	Remoción y manejo de áreas con especies invasoras.
Zonas de manejo especial	Ecoturismo.	Los que estén prohibidos legalmente (la norma no especifica más).	Programas de sustitución y reconversión.

**Fuente:** Lineamientos de zonificación, acogidos por la Resolución 0886 de 2018, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Sustitución (Artículo 5 Res 886/18):** Se refiere al cambio o reemplazo progresivo de las actividades de producción agropecuarias y otras no compatibles con el ecosistema, por otras actividades económicas acorde con sus condiciones biofísicas y bajo el marco legal vigente.

Estas nuevas actividades deberán mantener o mejorar las condiciones económicas para el sustento de las comunidades y la sostenibilidad del ecosistema. Esta estrategia aplicará prioritariamente para las actividades que fueron introducidas con posterioridad a la entrada en vigor de las regulaciones actuales o en áreas de especial importancia ecosistémica tales como humedales, nacimientos de agua, áreas de suministro de acueductos, entre otras.

Existen unos casos en donde esta sustitución debe ser prioritaria, casos en los cuales, las actividades deben concluir y reemplazarse lo más rápido posible con otras. Esta sustitución prioritaria se da en los siguientes casos:

- a. Actividades posteriores al 16 de junio de 2011. Esta fecha es mencionada explícitamente en la Resolución 886/18 y corresponde a la expedición de la primera norma que prohibió determinadas actividades en páramos. Aunque cabe aclarar que esta fecha es objeto de intenso debate, por lo que posiblemente pueda ser cambiada.
- b. Actividades que estén en áreas de alta importancia ecosistémica, por ejemplo, las que albergan frailejones, y
- c. Minería.

**Reconversión (Artículo 5 Res 886/18):** Es una estrategia de gestión del cambio de los sistemas agropecuarios, que integra y orienta acciones que progresivamente conllevan a la transformación de los actuales modelos de producción no compatibles con el ecosistema, hacia modelos de producción agroecológica o en el marco de distintas escuelas de agricultura limpia y tradicional o ancestral, según usos y costumbres.

### **En resumen, ¿qué pasará con las actividades económicas en los páramos?**

Hay tres opciones:

1) Sustitución prioritaria: se hará en las zonas de más alta importancia ambiental, en las cuales prácticamente no se pueden hacer actividades económicas y eventualmente podrían ser objeto de expropiación.

2) Sustitución no prioritaria: En zonas de importancia ambiental media, solamente se pueden hacer algunas actividades económicas restringidas.

3) Reconversión: En las áreas de menor importancia ambiental, se puede continuar con las actividades económicas, pero adecuadas a buenas prácticas ambientales.

En este sentido, busca reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio y los impactos biofísicos, sociales, económicos y culturales derivados del desarrollo de actividades agropecuarias. Aplicará a las actividades productivas agropecuarias que existían antes de la entrada en vigor de las prohibiciones actuales y sin perjuicio de la reglamentación de áreas protegidas y de instrumentos de ordenamiento territorial preexistentes que resultarán más restrictivos.

#### **4 Implementación**

- Una vez diseñados, los programas de sustitución y de reconversión deben implementarse.
- Los y las gestoras comunitarias y las asociaciones velarán por la correcta aplicación de los programas y del PMA.
- Las entidades agrarias Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Unidades de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) de ese Ministerio brindarán asistencia técnica para poder hacer la reconversión de actividades.
- El dinero requerido para las reconversiones y sustituciones y para la compra de predios sale de una cuenta especial en el Fondo Nacional Ambiental, que establece diversas tasas y cobros para financiar los PMA.

#### ***El derecho a la participación***

Uno de los temas que han sido restringidos a partir de los proyectos de utilidad pública, ha sido la participación. La Ley 1930 de páramos, menciona el tema, pero sin un detalle que permita su clara interpretación o exigencia, ni sus fases o escenarios.

La Ley 1930 plantea en su principio número 4 del artículo 2, la garantía de participación en todo el proceso de gestión integral de páramos de la siguiente forma: *El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular*

a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos.

Igualmente, la Resolución 0886 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (es anterior a la ley de páramos) adopta el *Documento de lineamientos para la zonificación de páramos delimitados y la elaboración del respectivo plan de manejo*, el cual menciona que:

*En el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA), se implementarán estrategias de participación de las comunidades asentadas, así como de la población que se beneficia indirectamente del ecosistema, con el fin de lograr su compromiso y participación en la ejecución del mismo (numeral 5.3 del Documento de lineamientos para la zonificación de páramos delimitados y la elaboración del respectivo plan de manejo).*

Por su parte, la Resolución 886 de 2018 en su artículo 6 va mucho más allá y establece cinco esquemas generales para la participación en todo el proceso de gestión integral de páramos:

1. Esquema de gobernanza: indica que las formas de gobernar el páramo deben ser conjuntas entre actores sociales e instituciones.
2. Esquema de participación: Plantea que la toma de decisiones debe ser conjunta también entre actores sociales e instituciones

### **¿Quiénes tienen derecho a la participación?**

Los habitantes tradicionales de páramo (Artículo 3 Ley 1930/18) son las personas que hayan nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas de páramo y que en la actualidad desarrollan actividades económicas en el ecosistema. Estamos hablando de comunidades campesinas o indígenas que han venido protegiendo los páramos y deben hacer parte de su planificación.

3. Esquema de diálogo de saberes: Se refiere a que todos los puntos de vista sobre la forma de conservar y gestionar los páramos son válidos y deben construir ideas concertadas.
4. Enfoque diferencial: se reconoce la diversidad de actores, sectores, poblaciones y en este sentido se debe actuar
5. Enfoque de derechos: Se deben tener en cuenta las formas como las comunidades vienen administrando sus páramos y ser incluidas en los planes.

Estos principios en efecto están en consonancia con la jurisprudencia y la Ley 1930 y de cumplirse brindarían las garantías suficientes para las comunidades, sin embargo, **la norma no plantea mecanismos específicos, ni garantías que permitan cumplir con dichos enfoques**, por lo que el riesgo es que no se logren materializar y queden como enunciados ineficaces.

La Corte Constitucional analizó el tema de la participación en temas ambientales específicamente para el páramo de Santurbán y el rol de la comunidad en la delimitación (Sentencia T-361/17, 2017), mencionando tres requisitos mínimos:

- Acceso a la información.
- Participación pública y deliberativa de la población.
- Existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos: Este tema no se menciona ni en la Ley ni en las resoluciones.

La Corte determinó que esos criterios no se cumplieron para el páramo de Santurbán y ordenó reiniciar todo el proceso de participación. En los casos de los páramos de Sumapaz, Cruz Verde y El Almorzadero, judicialmente también se ha ordenado reiniciar la delimitación, pero de forma participativa.

### ***El Plan de Manejo Ambiental***

Otro importante escenario para garantizar los derechos de las comunidades paramunas a la vez que se protege el páramo,

es el Plan de Manejo Ambiental, que como se mencionó en el apartado anterior, es el documento guía para la gestión integral de cada páramo.

El artículo 6 de la Ley 1930/18 menciona que el MADS debe formular unos lineamientos para la elaboración de los planes de manejo, ante lo cual es importante mencionar que existen varios antecedentes que servirán de punto de partida:

1. Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña colombiana del MADS de febrero de 2002.
2. Resolución 0839 de agosto de 2003 del MADS, por medio del cual se establecen los TDR para la elaboración de los estudios sobre el estado actual de los páramos y para la elaboración de los PMA. La resolución especifica los requisitos mínimos que deben tener los estudios y los planes de manejo.
3. “Documento de lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental y la zonificación y régimen de usos aplicable a páramos delimitados”, (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018) elaborado por el MADS en 2018, antes de la expedición de la Ley 1930. Es un documento de 74 hojas en el que se establece al detalle los diferentes enfoques a ser tenidos en cuenta para la gestión integral de los páramos.
4. Resolución 0886 de 2018 del MADS, por medio de la cual se adopta el Documento de lineamientos y se establecen otras medidas para los programas de sustitución y reconversión.

De estos documentos y normas, el “Documento de lineamientos” es el más completo y contiene varios lineamientos metodológicos para la formulación del plan de manejo ambiental, sin embargo, este documento no tiene el peso normativo que exige el artículo 6 de la Ley 1930 de 2018 que menciona:

**ARTÍCULO 6. Planes de manejo ambiental de los páramos.**  
*Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales*

*Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos.*

*Los planes de manejo deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, con base en los Estudios Técnicos, Económicos Sociales y Ambientales, en un plazo no mayor a cuatro (4) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación como mínimo de diez (10) años.*

*PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **formulará los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo en un término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley** (Subrayado del autor).*

En este sentido, es importante determinar los principales aspectos metodológicos para ser consagrados en el decreto que reglamente la Ley 1930 al igual que los principales insumos que se tienen como punto de partida, entre los que se encuentran los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ET-ESA) y los instrumentos de planeación y manejo existentes para la zona (Planes de ordenamiento, Pomcas, instrumentos de manejo si se traslapa con otras áreas protegidas, etc.).

A partir de dichos insumos, se debe construir el PMA para lo cual es importante mencionar los contenidos mínimos que deben tener los PMA (Tabla 4.3).

Para la elaboración del PMA, se mencionan tres etapas principales en el *documento de lineamientos*:

1. Fase de aprestamiento institucional: Se generan todas las articulaciones necesarias con otras entidades, se genera la convocatoria a los actores interesados, se recopila toda la

Tabla 4.3 Temas requeridos por un PMA de páramos

Tema	Objetivo
Diagnóstico	Establecer una síntesis de las variables biofísicas y socioeconómicas relevantes para la zonificación y la definición de estrategias de manejo.
Definición de objetivos de manejo	Determinar los objetivos generales y específicos que guiarán la gestión y el manejo del ecosistema en el corto, mediano y largo plazo.
Zonificación	Describir y cartografiar los diferentes tipos de zonas (preservación, restauración y manejo especial). Las áreas que hagan parte de otra área protegida, por ejemplo, un parque nacional natural, no se deben zonificar, sino solamente mencionar.
Componente programático	Determinar estrategias, programas, proyectos y acciones enfocados a la protección, conservación, uso sostenible y restauración de los páramos y su interrelación con el territorio aledaño.
Estructura financiera	Presentar los costos de ejecución del plan, mecanismos de financiación y de autosostenibilidad.
Evaluación y seguimiento del plan de manejo	Generar indicadores de evaluación y seguimiento con miras al mejoramiento constante de la ejecución del plan.
Monitoreo socioecosistémico	Generar un Sistema de Monitoreo basado en indicadores que dé cuenta de los componentes socioeconómicos y biofísicos.
Monitoreo hidrológico	Aumentar el conocimiento sobre la disponibilidad de agua y la capacidad de regulación de los ecosistemas de páramo y los efectos ocasionados en la hidrología por las distintas acciones que se realicen sobre ellos. Esto se debe lograr de acuerdo a las pautas establecidas en la <i>"Guía para el monitoreo y seguimiento del agua"</i> (IDEAM, 2014).
Monitoreo de carbono	Conocer y mejorar la cuantificación de sumideros y flujos de carbono en el páramo con el fin de tomar mejores decisiones sobre las actividades económicas realizadas en el páramo.

Tabla 4.3 (Cont.)

Tema	Objetivo
Monitoreo y evaluación económica de las alternativas productivas de reconversión y sustitución	Evaluar constantemente el nivel de ingreso de las familias incluidas en los programas de reconversión y sustitución con el fin de asegurar que las prácticas sostenibles generadas, sean viables en términos económicos para los campesinos, pues de lo contrario, no lograrían sostener estas nuevas prácticas o actividades.

**Fuente:** MADS, “Documento de lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental y la zonificación y régimen de usos aplicable a páramos delimitados”, 2018.

información existente y se conforman “comunidades de conocimientos” con las cuales se construyen los espacios de diálogo y toma de decisiones.

2. Fase de diagnóstico: Se obtiene una línea base con las comunidades de conocimientos, y se toma información primaria en campo, con cartografía social/técnica, se identifican cambios en los ecosistemas, aspectos socioculturales y todos otros aquellos aspectos que se requieren para el PMA.
3. Fase de apropiación del conocimiento: Con todos los interesados se toman decisiones conjuntas (ver apartado de participación) con el fin de lograr un plan de manejo concertado que tome toda la información recolectada.

### 4.3 Expropiaciones por utilidad pública vs derechos sobre la tierra

Sin duda alguna, la principal consecuencia de la utilidad pública son las expropiaciones de predios, lo cual tendría como lógica dejar zonas sin ocupación humana con el fin de que se conserven y protejan los páramos. Esta visión ecocentrista tendría dos problemas: (i) se desconocen los derechos sobre la tierra que las comunidades tienen desde hace varias generaciones, (ii) el poblamiento campesino es el que ha protegido los páramos con sus modos de vida sostenibles, por lo

La Ley de páramos claramente permite la presencia de campesinos en los páramos (bajo los programas de sustitución o reconversión ya mencionados), pero también permite la compra de tierras y expropiaciones, por lo que es necesario un debate en el que se definan reglas de interpretación para conciliar los derechos de los campesinos con la protección de los páramos.

que, si son desalojados, estos ecosistemas quedarían en riesgo de invasiones o descontrol por parte del Estado.

Justamente, este tema es objeto de discusión en la Corte Constitucional a raíz de una demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1930/18, en la que el demandante pretende que el Estado desaloje a todos los campesinos de los páramos con el fin de dejarlos “prístinos y conservados”, sin embargo, la Corte no ha tomado una decisión a febrero de 2020 que se escribe el presente texto.

### ***Contexto de las tierras en los páramos***

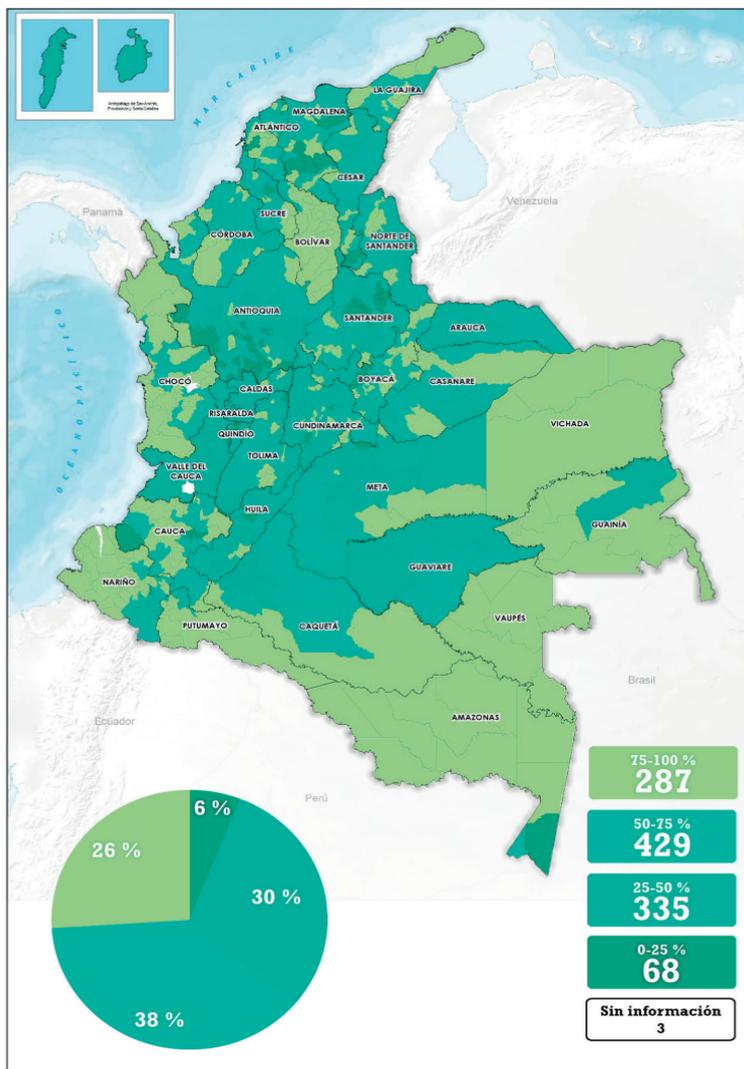
La política pública de páramos implica dos posibilidades respecto de los predios existentes en los páramos: la formalización a través del saneamiento predial y la compra de predios con fines de conservación.

En ambos casos, las autoridades ambientales y de tierras deben adelantar una importante tarea, teniendo en cuenta que el contexto de las tierras en el país es bastante complejo pues el nivel de informalidad es muy alto, según la UPRA<sup>8</sup> existen 3 691 000 de predios rurales, de los cuales el 54.3% no tienen

---

8 Citado en revista *Dinero*, artículo: “El 54,3% de los predios rurales del país se explotan sin títulos de propiedad” 30 de julio de 2017, consultado en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/informalidad-en-el-campo-colombiano-unidad-planificacion-rural/248010> el 15 de marzo de 2019.

Gráfica 4.1 Predios rurales potencialmente informales



**Fuente:** Elaboró UPRA 2017, con base en IGAC, 2014. Base Catastral. Registros 1 y 2. Gobernación de Antioquia, 2014. Predial Rural Antioquia. Alcaldía de Medellín, 2014. Base de datos catastral. Catastro Distrital Bogotá. Información predial jurídica, física y económica. ICARE, 2014. Interrelación Catastro. Registro SNR. 2014 Falsas tradiciones. Cálculos UPRA 2015.

título, aspecto que se replica en los páramos pues es una situación generalizada para todos los suelos rurales del país.

Este índice de informalidad lo calcula la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA<sup>9</sup> por municipios. Al analizar esta información al detalle, es posible determinar el nivel de informalidad de la tierra de cada uno de los páramos del país, al cruzar el índice de informalidad municipal con las áreas de influencia de los páramos delimitados según las coordenadas existentes en cada resolución de delimitación del Ministerio de Ambiente.

Como resultado de dicho ejercicio, podemos ver en la tabla 4.4 el nivel de informalidad de cada páramo del país, ordenados del más informal al menos.

Como se puede observar, el promedio de informalidad de los páramos es prácticamente igual a la media nacional (55% y 54% respectivamente), sin embargo, es importante resaltar que hay cinco páramos que están por encima del 70% de informalidad (Pisba, Sotará, Doña Juana-Chimayoy, Chiles-Cumbal y Sierra Nevada del Cocuy) lo cual es muy por encima de la media nacional y podría ser fuente de posibles conflictos socioambientales en razón a la vulnerabilidad que tienen los campesinos al no contar con sus derechos territoriales.

Esta compleja situación implica un gran reto teniendo en cuenta que solamente se cuenta con 5 años para realizar el saneamiento predial y que existen procesos en la ANT con más de 40 años de retraso.

---

9 Se calcula a partir del análisis de fuentes de información oficiales: IGAC (2014), Base catastral, registros 1 y 2. Gobernación de Antioquia (2014), Predial rural Antioquia. Alcaldía de Medellín (2014), Base de datos catastral. Catastro Distrital Bogotá (2014), Información predial jurídica, física y económica. IGAC (2014), Interrelación Catastro-Registro (Icare). SNR (2014) y falsas tradiciones. UPRA. "Índice de informalidad". 2017, consultado el 15 de abril de 2019 en: <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8DNDICE+DE+INFORMALIDAD/6fafd775-1265-4941-b1ec-20af44d38049>

Tabla 4.4 **Páramos ordenados por nivel de informalidad de la tierra**

Páramo	Departamentos	Ha	Infor- malidad	Resolución
Pisba	Boyacá	106 242	80%	Sin resolución
Sotará	Cauca y Huila	80 929	76%	179 de 2018
Doña Juana-Chimayoy	Cauca, Nariño y Putumayo	69 263	73%	0342 de 2018
Chiles-Cumbal	Nariño	64 654	72%	1398 de 2018
Sierra Nevada del Cocuy	Boyacá, Arauca y Casanare	271 032	72%	1405 de 2018
La Cocha Patascoy	Nariño y Putumayo	152 830	68%	1406 de 2018
Chingaza	Cundinamarca, Boyacá y Meta	111 667	64%	710 de 2016
Tota-Bijagual-Mamapacha	Boyacá y Casanare	151 247	64%	1771 de 2016
Guantiva-La Rusia	Boyacá y Santander	119 009	63%	1296 de 2017
Perijá	Cesar y La Guajira	29 727	62%	0151 de 2018
Paramillo	Antioquia	6744	60%	0494 de 2016
Sierra Nevada de Santa Marta	Cesar, Magdalena y La Guajira	148 066	60%	1404 de 2018
Citará	Antioquia y Chocó	11 233	59%	178 de 2018
Miraflores	Caquetá y Huila	19 751	57%	491 de 2016
Almorzadero	Santander y Norte de Santander	156 552	57%	0152 de 2018
Rabanal y río Bogotá	Boyacá y Cundinamarca	21 374	56%	1768 de 2016
Guanacas-Puracé-Coconucos	Cauca y Huila	137 677	54%	0180 de 2018

**Tabla 4.4 (Cont.)**

Páramo	Departamentos	Ha	Infor- malidad	Resolución
Nevado del Huila-Moras	Cauca, Huila y Tolima	150 538	54%	0182 de 2018
Belmira-Santa Inés	Antioquia	10 621	53%	497 de 2016
Tamá	Norte de Santander	21 374	53%	1556 de 2016
Cruz Verde-Sumapaz	Cundinamarca, Meta y Huila	315 066	51%	1434 de 2017
Jurisdicciones-Santurbán-Berlín	Santander y Norte de Santander	98 944	49%	2090 de 2014
Los Picachos	Caquetá, Huila y Meta	23 872	49%	498 de 2016
Chilí-Barrangán	Quindío y Tolima	80 708	49%	1553 de 2016
Las Hermosas	Valle del Cauca, Tolima y Cauca	192 092	49%	0211 de 2017
Cerro Plateado	Cauca y Nariño	17 070	49%	1503 de 2018
Guerrero	Cundinamarca y Boyacá	43 228	47%	1769 de 2016
Sonsón	Antioquia y Caldas	9 183	46%	493 de 2016
El Duende	Chocó y Valle del Cauca	4 454	45%	1502 de 2018
Frontino-Urrao "Del Sol Las Alegrías"	Antioquia y Chocó	15 396	44%	496 de 2016
Los Nevados	Tolima, Quindío, Risaralda y Caldas	133 666	44%	1987 de 2016
Tatamá	Chocó y Risaralda	10 929	43%	495 de 2016
Yarigués	Santander	4252	43%	1554 de 2016
Iguaque-Merchán	Boyacá y Santander	26 565	43%	1555 de 2016

Tabla 4.4 (Cont.)

Páramo	Departamentos	Ha	Infor- malidad	Resolución
Altiplano cundiboyacense	Boyacá y Cundinamarca	5799	43%	1770 de 2016
Baldías	Antioquia	861	39%	2140 de 2016
Farallones de Cali	Valle del Cauca	4545	38%	492 de 2016
<b>TOTAL</b>		<b>2 827 160</b>	<b>55%</b>	

**Fuente:** Elaboración del autor a partir del cruce de datos de UPRA y de las resoluciones de delimitación de cada páramo.

### *Formalización de tierras como primera opción*

Según la Ley de Páramos, la estrategia para la formalización de tierras es el saneamiento predial, la cual es la política dirigida a formalizar los predios de los páramos a nombre de la nación o del campesinado que los habita. Su aplicación está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), que debe titular todos los predios. Por su parte, la CAR debe establecer si es necesario comprar predios para crear zonas de conservación y establecer una metodología para valorar ambientalmente los predios y establecer el precio de compra.

El artículo 8 de la Ley 1930 que habla sobre el saneamiento predial y establece tres actividades a cargo del gobierno:

1. Creación de un plan de acción a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

La mejor forma de resolver los conflictos socioambientales y garantizar los derechos de los campesinos es formalizar las tierras, de ahí la importancia de priorizar el saneamiento predial por sobre cualquier otra acción.

2. Formulación de una metodología de valoración ambiental a cargo del Ministerio de Ambiente y el IGAC.
3. Ejecutar el saneamiento predial como tal que debe estar listo para julio de 2023 a cargo de la ANT.

La legislación en materia formalización de predios es amplia, pero se pueden especificar principalmente la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, los cuales contienen la política pública de formalización de tierras en Colombia. Sin embargo, existen diversos regímenes especiales y tipos de predios que requieren un manejo especial de cada caso y complejizan la labor de titulación o saneamiento predial.

Un ejemplo de complejidad de los trámites de formalización lo podemos encontrar en la falsa tradición, la cual es definida como una inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de un predio, en el que una persona le vende a otra, pero el vendedor no tenía la propiedad registrada del inmueble, por lo que se considera que no hay una real tradición. En este caso el comprador cree que es pleno propietario, pero no es así pues debe formalizar la situación. El típico ejemplo de esto, es cuando una persona recibe una parte de una finca a modo de herencia, pero no ha realizado el proceso sucesoral ni de partición de la finca, y aun así la vende.

La falsa tradición es muy común y genera grandes complejidades pues la solución no es sencilla pues muchas veces requiere procesos judiciales, y además hay muchos tipos de falsa tradición. Según la Resolución 6264 del 14 de junio del 2016 de la Superintendencia de Notariado y Registro, existen unos 20 tipos diferentes de falsa tradición, cada una con un trámite diferente.

Adicionalmente, es importante recordar los diferentes tipos de relacionamiento de los campesinos con sus tierras:

**Propietario:** Es aquel que tiene título y modo, es decir, que adquirió el predio mediante un acto jurídico (compraventa o proceso judicial) y lo registró debidamente, por lo que tiene su folio de matrícula. Esta situación no es muy común en áreas rurales.

**Poseedor:** Es aquel que se cree dueño, pero le falta alguna formalidad para tener la plena propiedad, por ejemplo, compró el predio, pero nunca lo registró ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. También están los casos de falsa tradición. Los poseedores con el paso del tiempo adquieren la propiedad, pero en todo caso, deben formalizar sus derechos.

**Ocupante:** Es aquel campesino que está en un predio baldío (de la nación) y tiene la expectativa de que le sea adjudicado en algún momento. Estas adjudicaciones se hacen de acuerdo a las políticas de tierras existentes y tienen diferentes regímenes, subsidios y enfoques.

**Tenedor:** Es aquella persona que está ejerciendo control del predio, pero en nombre o representación del verdadero propietario o poseedor y por tanto reconoce que no es el propietario. Ejemplo de esto es el arrendatario o el cuidador de un predio. Los tenedores no tienen derecho sobre la tierra, salvo a usarla temporalmente.

Es bastante común que todos los campesinos (excepto los tenedores) se consideren propietarios de su tierra, pero en el momento de analizar la relación jurídica con los predios, se encuentra que son poseedores u ocupantes, por lo que es importante que los campesinos entiendan estas categorías con el fin de que puedan exigir de una mejor manera, la formalización de sus tierras.

Dada esta enorme complejidad y diversidad de situaciones y la alta informalidad en los páramos, es necesario que en el diagnóstico que se realice de ellos a través de los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ET-ESA), se realice un diagnóstico de la tenencia de la tierra con el fin de identificar todas estas complejidades para cada páramo. En este sentido, la Resolución 839 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial menciona:

*Con la información catastral existente y la obtenida a partir de muestreos representativos a nivel veredal, se identificarán cualitativa y cuantitativamente los tipos de tenencia de la tierra (propiedad privada, colono, posesión, aparcería, arriendo, entre otras) y su distribución municipal y veredal por rangos de superficie en hectáreas. De manera particular se realizarán*

*análisis tendientes a determinar la relación entre los patrones de tenencia de tierras y sus efectos en la degradación de los ecosistemas. Igualmente, se incluirá la afectación legal del territorio por declaratorias ambientales de orden nacional, departamental o municipal (numeral 3.2.3 del artículo 7 de la Resolución 839 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).*

Si bien esta resolución se encuentra vigente, se considera que el análisis de tenencia es tan importante que debería estar a nivel de decreto y no de resolución, por lo que se propone que en la reglamentación que se haga de la Ley 1930 se incluya este aspecto, pues los datos de cada páramo son primordiales para identificar las necesidades particulares de cada comunidad y de cada familia respecto de su tierra. También permitirá identificar las necesidades de tierras para la compra por parte de las autoridades regionales con miras a la conservación.

Existen dos regímenes de titulación de tierras, el de la Ley 160 de 1994 (se titula predio a predio y bajo solicitud del campesino) y el del Decreto Ley 902 de 2017 (se da en lugares priorizados por el gobierno nacional y se hacen barridos de formalización masiva), ambos están vigentes y son los que se deben aplicar para la formalización de tierras en los páramos.

Es importante que en el plan de saneamiento predial se prioricen al menos los cinco páramos con índice mayor de informalidad (Pisba, Sotará, Doña Juana-Chimayoy, Chiles-Cumbal y Sierra Nevada del Cocuy) y sobre ellos se realicen las inscripciones en el RESO y se formulen los POSPR.

Es especialmente relevante tener en cuenta que un reto importante para la autoridad agraria será crear una metodología comunitaria para identificar la población paramuna originaria que tiene derechos sobre la tierra, pues la experiencia ha demostrado que cuando inician procesos de formalización o compras de tierras, llegan personas externas a la comunidad con expectativas de acceso a tierra o de programas del Estado.

## ***Compras y expropiaciones de predios***

La otra posibilidad que trae la Ley de Páramos, es declarar la utilidad pública y comprar o expropiar predios con el fin de dejar estas áreas para conservación, para ello debe hacer avaluos del grado de conservación y con ello determinar la necesidad de compra o de formalización según corresponda.

El artículo 14 de la Ley 1930 menciona:

*ARTÍCULO 14. ADQUISICIÓN DE PREDIOS. Los procesos de adquisición de predios en páramos se regirán de conformidad con lo establecido en el artículo 108 modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 111 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y aquellas normas que los modifiquen o deroguen.*

*PARÁGRAFO. Se podrá declarar de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa o demás acciones en los términos y condiciones establecidos en el artículo 58 de la Constitución política, 107 de la Ley 99 de 1993, y los literales h) y j) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997.*

Las normas citadas por este artículo, hacen referencia principalmente a dos mecanismos: el sistema de pago por servicios ambientales y la compra directa de predios requeridos para conservación, siendo especialmente relevante el artículo 111 de la Ley 99 que menciona: “*Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales*”.

### **¿Por qué no se debería usar la figura de la expropiación?**

Aplicar esta figura traería conflictos sociales, desconocimiento de los derechos campesinos, desprotección y desgobierno de los páramos, pues son los campesinos los que los han venido protegiendo.

Los campesinos más vulnerables son los que no tienen formalizada su tierra y la utilidad pública podría dejarlos sin ningún tipo de derecho ni indemnización, por lo que es necesario priorizar la titulación de tierras.

Si se define que se requiere un predio, primero se hace una oferta de compra al campesino, pero si éste no está dispuesto a vender, la compra puede ser bajo declaratoria de utilidad pública (el campesino está obligado a vender), por lo que es importante tener claro este punto, pues puede originar conflictos socioambientales.

Un punto importante es conocer el precio de los predios a ser adquiridos. Si bien el trámite para los avalúos, compra y expropiación de los predios es claro en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 (expropiaciones para otros temas como infraestructura), el artículo 8 de la Ley 1930/18 menciona que, con el fin de definir la necesidad de compra y el valor de la misma, se deben realizar avalúos a partir de una metodología de valoración ambiental:

*ARTÍCULO 8. SANEAMIENTO PREDIAL. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la entidad que haga sus veces, definirá los criterios y **elaborará una metodología de valoración ambiental, para los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, que permita reconocer el grado de conservación de los mismos.** Lo anterior, en desarrollo al principio de distribución equitativa de cargas públicas y beneficios.*

Este artículo genera varias dudas pues pareciera que el avalúo ya no es comercial sino ambiental, además menciona una metodología de valoración ambiental para realizar estos avalúos, pero no es claro si es aplicable la Resolución 1084 de 2018 del MADS que acoge la *guía de aplicación de valoración económica ambiental* de 2018, la cual sistematiza unas acciones dirigidas a asignar valores cuantitativos a los bienes y servicios proporcionados por los recursos naturales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018), por lo que eventualmente podría ser utilizada para los predios en páramos.

Independiente de si se utiliza o no la guía de 2018, la valoración ambiental supone un problema, pues los resultados de

cualquier ejercicio de valoración son altamente subjetivos, varían en el tiempo y según la persona que lo ejecute, crean la falsa ilusión de que la utilidad marginal del dinero es constante, no hay una sola metodología para realizar la valoración por lo que los resultados serán siempre distintos y finalmente los ecosistemas de páramos deberían estar fuera de una visión comercial por su función primordial en las sociedades y su abastecimiento de agua. Cabe aclarar que estas limitaciones son mencionadas por la misma guía de valoración ambiental citada.

Estas limitaciones hacen muy difícil que un predio se pueda comprar con base en los resultados de dicho ejercicio de valoración, pues las leyes 160 de 1994 y 388 de 1998 establecen un esquema de avalúos más objetivo y estático, pues de él depende la posibilidad de compra de un predio. En este sentido, no es claro cómo concatenar un instrumento totalmente subjetivo y variable como lo es la valoración ambiental, con uno objetivo como son los avalúos comerciales.

Este vacío normativo debería ser plenamente aclarado en la reglamentación de la Ley 1930, pues al generar estas dudas, estamos ante una fuente de potenciales conflictos ambientales bajo el entendido de que una vez determinada la necesidad de compra, los campesinos tendrán altas expectativas sobre el valor de sus predios, teniendo en cuenta la alta importancia para la regulación del ciclo hídrico del país.

Para hacer la compra/expropiación de predios se requiere de un avalúo, el cual es bastante complejo teniendo en cuenta los servicios ecosistémicos que hay que valorar, por lo que, sin una reglamentación y metodología claros, no debería realizarse ninguna adquisición.

#### **4.4 Propuestas: Conciliando la utilidad pública con los derechos campesinos**

Como se puede ver, el complejo contexto de las tierras en los páramos y de los derechos comprometidos, hace necesario un enfoque preventivo de conflictos socioambientales que concilie la conservación, la gobernanza comunitaria y los derechos sobre la tierra. Para esto, se presentan a continuación algunas propuestas para la reglamentación de la Ley de Páramos, que podrían generar un materializar la utilidad pública de los páramos, sin desconocer los derechos de sus habitantes.

##### ***Una gestión participativa: en vez de expropiar a los campesinos, incluirlos:***

- La información técnica como insumo de la delimitación que levanta el Instituto Von Humboldt debe ser pública desde el momento que ésta se realiza, se deben establecer herramientas de difusión masiva pues usualmente las comunidades manifiestan que no conocen estas delimitaciones.
- Durante la elaboración del PMA, se deben garantizar varios espacios públicos y focalizados a la población residente del páramo, estos espacios deben estar explícitos en la reglamentación que se haga de la ley. Esta participación debe ser real, efectiva y deliberativa. Es decir, que no se pueden basar solamente en reuniones informativas.
- El hecho de que sean deliberativas, quiere decir que antes de ser aprobado el PMA, los comentarios y sugerencias de la comunidad deben ser tenidos en cuenta y hacer parte del correspondiente PMA, el cual debería ser construido colaborativamente con la comunidad, de acuerdo al enfoque de gobernanza y diálogo de saberes, pero especificando escenarios específicos, por ejemplo, comisiones conjuntas para recorridos, definición de áreas estratégicas conjuntamente, etc.

- En los instrumentos de seguimiento y monitoreo, es importante que se establezcan veedurías ciudadanas, de modo que las comunidades y organizaciones puedan tener acceso permanente a la información del estado de implementación del PMA.
- Se debe propender por la inclusión de los conocimientos tradicionales en los programas de reconversión y sustitución.
- La ley establece la figura de los gestores de páramos, que son personas habitantes históricos del páramo y son los encargados de velar por la aplicación del PMA. Teniendo en cuenta que la ley no dice exactamente cómo será el trabajo de los gestores, sus garantías, presupuesto, funciones y atribuciones, es importante que la reglamentación lo establezca.

### ***Manejo sostenible del páramo desde la gobernanza comunitaria***

El PMA debería ser elaborado a partir de criterios objetivos producto de una reglamentación de la Ley de Páramos teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Los diferentes aspectos metodológicos centrales que menciona el “*documento de lineamientos*” del MinAmbiente de 2018, deben ser puestos en la reglamentación, con el fin de darle un carácter más vinculante.
- Se deben reglamentar las definiciones exactas de pequeña minería y agricultura de alto impacto, pues si bien en la Resolución 886/18 se menciona que son aquellas actividades que se desarrollan en zonas de especial importancia para el mantenimiento de los servicios ambientales y que se estén desarrollando con posterioridad al 16 de junio de 2011, es importante generar una definición de las actividades en sí mismas, pues el código de minas establece varios elementos para la formalización de pequeños mineros y no es claro si

aplican para el caso de páramos, ni tampoco la forma en que se articulan dichas políticas con los planes de sustitución de pequeños mineros.

- En cuanto a los aspectos de monitoreo del PMA, se menciona que se deben usar indicadores relacionados con componentes bióticos, hidrológicos y de captura de carbono, pero no se menciona cuáles son los indicadores, y teniendo en cuenta que en la actualidad existen muchos tipos de indicadores, se debería estandarizar con el fin de hacer más objetivos los análisis.

### ***Plan de saneamiento predial que brinde seguridad jurídica a los campesinos mientras protegen el ecosistema***

- En los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ET-ESA) o en los PMA se debe hacer un diagnóstico de la tenencia de la tierra que incluya:
  - ✓ Localización de cada predio al mayor nivel de detalle posible, si se puede con levantamiento topográfico (analizar este punto con la ANT).
  - ✓ Estudio de títulos por parte de la ANT, incluyendo el tiempo de ocupación o uso del predio.
  - ✓ Verificación de existencia de solicitudes de adjudicación y su fecha.
  - ✓ Sistema productivo implementado.
  - ✓ Origen de los ingresos de la familia.
  - ✓ Dependencia económica del predio.
  - ✓ Relación cultural con el predio.
- La reglamentación debe contener reglas claras para la identificación de la población paramera originaria, con base en metodologías de validación comunitaria.
- El plan de saneamiento predial debe iniciar su formulación de forma paralela al análisis de compra de tierras, y se de-

ben establecer salvaguardas para los campesinos sin título en “áreas de alta importancia”.

- Este plan debe iniciar por los páramos más informales, en los cuales se deben formular Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR).
- La decisión referida a cuáles son las “áreas de alta importancia”, debe ser producto de un trabajo de zonificación comunitaria, pues sobre estas zonas hay potencial de conflictividad, dados los usos restringidos y la posibilidad legal de compra/expropiación.
- El plan de acción que deben elaborar la ANT, la SNR y el IGAC, debería incluir un número determinado de estudios de tenencia por año, teniendo en cuenta que son 37 páramos y 5 años máximo para finalizar el saneamiento predial.
- Con el fin de hacer más expeditos los trámites de formalización, se debe analizar la opción de aplicar un “**saneamiento predial automático**” en favor de los campesinos: Esta figura está mencionada en la Ley 1682 de 2013, la cual busca que a los predios expropiados para la construcción de vías de utilidad pública, se les eliminen automáticamente todas las trabas o procesos jurídicos del predio, pero en favor del concesionario de la obra. Utilizar esta figura sería viable pues la protección de los páramos también es de utilidad pública, y si se les aplica el saneamiento automático en favor de los campesinos, se lograría que éstos queden con plenos derechos territoriales y con ello se garantizaría la protección comunitaria de los páramos.

## 5 Conclusiones y propuestas

### 1. La utilidad pública es un arma de doble filo para el ambiente:

- Por un lado, se puede pensar que la utilidad pública es beneficiosa para el ambiente, pues permitiría expropiar los predios de las áreas protegidas y así dejarlas para conservación, pero este argumento es insostenible pues las comunidades tradicionales que habitan estas áreas, usualmente han logrado conservarlas eficientemente, tarea que no podría hacer el Estado fácilmente si la zona se encuentra vacía (por temas económicos y de conflicto armado). Además, las expropiaciones generan graves problemas sociales, por lo que la figura de utilidad pública para asuntos ambientales, en lo que respecta a la expropiación, debe ser tomada con mucha precaución.
- Por lo anterior, la figura de utilidad pública para la protección ambiental debería reformularse para trascender de las meras compras/expropiaciones, hacia medidas que puedan ser útiles para la conservación.
- El otro filo de la navaja de la utilidad pública, son los DUPIS económicos, los cuales han generado un sinnúmero de impactos ambientales y limitaciones a diversos derechos, por lo que ha sido más el daño al ambiente que su protección.
- Para el caso de los páramos, si bien es importante que estos ecosistemas estén protegidos y que se declare su prevalencia por ser de interés general, aplicar las compras/expropiaciones de predios, puede eliminar la posibilidad de que

las comunidades de los páramos continúen protegiéndolos efectivamente con la posibilidad de generar conflictos socioambientales.

## 2. Las DUPIS económicas limitan más derechos de los constitucionalmente permitidos

- Algunos sectores que son objeto de utilidad pública, no requieren licencia ambiental, de modo que se limitaría el derecho al ambiente sano al no gestionar impactos graves, lo cual sería inconstitucional, pues la figura de la utilidad pública solo permite la limitación del derecho a la propiedad y no los ambientales. Hablamos específicamente de: exploración minera, actividad sísmica para exploración petrolera *offshore* a más de 200 metros de profundidad, operación de infraestructura vial y agroindustria.
- El análisis de impactos ambientales es definido como un “problema” por el Conpes 3762, por lo que se ha venido limitando el proceso de licenciamiento ambiental para los sectores que aún requieren licencia, esto con el objetivo de atraer la inversión extranjera. Ejemplo de ello, la reducción que se dio en los tiempos del proceso de licenciamiento, o la propuesta que tienen los sectores económicos de eliminar el DAA.
- La participación es el otro derecho limitado en el marco de las DUPIS, pues es visto como otro “problema” para la rápida ejecución de proyectos económicos, por lo que se busca limitar lo más posible los escenarios de participación. Ejemplo de ello, la propuesta de reglamentación de la consulta previa.

## 3. La aplicabilidad de las DUPIS ambientales es bastante limitada y compleja

- La cantidad de DUPIS ambientales ha sido significativamente menor frente a las económicas. Esto se podría explicar por una voluntad política mayor para el desarrollo que para el ambiente.

- La puesta en marcha de las DUPIS ambientales ha sido bastante lenta, pues si bien desde 1974 es motivo de utilidad pública, solamente hasta los últimos años se ha visto su aplicación práctica.
- La principal consecuencia de la utilidad pública es las compras y expropiaciones de predios, aspecto que no aplica plenamente para la protección ambiental, pues es más efectivo que las comunidades tradicionales administren sus recursos naturales sosteniblemente. Adicionalmente, sería muy complejo para el Estado cuidar áreas sin presencia humana.
- Por lo anterior, la magnitud de predios adquiridos para la protección ambiental es significativamente menor (en los casos estudiados, la DUPIS económica pretendía adquirir 1500 predios, mientras que la ambiental solo 3).

#### **4. La definición del interés general superior que da origen a la utilidad pública, es subjetiva y no obedece a los fines esenciales del Estado, como ordena la Constitución**

- La utilidad pública se debe dar para cumplir los fines esenciales del Estado (Art. 2 de la Carta), entre ellos los ambientales y económicos. Sin embargo, no hay un escenario en el que se evalúen conjuntamente los fines ambientales y los económicos para cada DUPIS, por lo que nunca se puede sopesar la importancia de uno y otro, para determinar cuál interés estaría más beneficiado y/o afectado con un determinado proyecto. Así, las licencias ambientales se otorgan años después de la emisión de las DUPIS, por lo que es imposible sopesar los beneficios económicos con los impactos ambientales.
- Los motivos específicos para declarar la utilidad pública son muy subjetivos y se prestan para muchas interpretaciones, por ejemplo, en materia económica se habla de “fortalecimiento de la competitividad” (criterio amplio y vago) y en las ambientales se habla de “ordenamiento de cuencas” (todo el territorio nacional hace parte de alguna cuenca).

- No hay un criterio objetivo, ni una metodología que permita medir cuantitativa y cualitativamente los beneficios y limitaciones de derechos generados por las DUPIS, de modo que no es posible evaluar el éxito o fracaso de una obra de utilidad pública. Todo es muy subjetivo.
- En el mismo sentido, no hay un sistema que centralice la información de predios expropiados con el fin de hacer seguimiento, y más grave, no se contabilizan los derechos limitados a la participación y al ambiente, pues las normas y el Conpes incentiva a limitar esos derechos.

### ***Propuesta de lineamientos generales***

En primera medida, es importante visibilizar la importancia del análisis conjunto de beneficios de la utilidad pública frente a sus impactos a los derechos. Con el fin de generar dicho relacionamiento es necesario generar debates sobre normas y políticas en el siguiente sentido:

1. Se debe exigir licencia ambiental a todos los sectores que son de utilidad pública.
2. Se debe crear una metodología objetiva, robusta, clara y estándar para evaluar los beneficios económicos de los proyectos al igual que los derechos que se van a limitar. La aplicación de esta metodología debe ser obligatoria antes de emitir la DUPIS.
3. Se deben equiparar los tiempos del proceso de licenciamiento ambiental (incluyendo sus escenarios de participación), con los tiempos de la utilidad pública, es decir, se debe agregar otro requisito más a la lista taxativa de requisitos para la solicitud de DUPIS, relacionado con el trámite de la licencia.
4. Es importante generar un espacio institucional en el que se evalúen conjuntamente el Estudio de Impacto Ambiental, con la metodología de beneficios e impactos de la obra, (propuesta arriba en el número 2 de esta lista), de modo que

se pueda sopesar objetivamente cuál es el interés general que se espera atender.

5. Lograr un escenario así, es bastante complejo, sin embargo, hay dos opciones que se pueden analizar:
  - Potencializar la Evaluación Ambiental Estratégica, con escenarios donde se analicen objetivamente los beneficios económicos y las limitaciones a derechos ambientales, prediales y de participación.
  - En el marco del Consejo Nacional Ambiental mencionado en el artículo 13 de la Ley 99/93, se podrían analizar los proyectos que requieren DUPIS y licenciamiento, con el fin de generar un concepto técnico y político sobre la viabilidad del proyecto. Una de las funciones de este Consejo, es precisamente generar este tipo de conceptos.
6. La emisión de la DUPIS, debe estar sujeta al otorgamiento de la licencia ambiental.
7. Tanto para DUPIS ambientales como económicos, la figura de saneamiento predial automático debería aplicar también en favor de las personas que continuarán en el territorio, pues actualmente esta figura solo aplica en favor del Estado, lo que genera conflictividad social por falta de garantías en los derechos sobre la tierra. Si los habitantes de las zonas de los DUPIS tienen tranquilidad sobre su titularidad de predios, la conflictividad social disminuiría y la posibilidad de que las mismas comunidades protejan los ecosistemas se materializaría.



## Bibliografía citada

- AAS, & Prieto, A. (2017). *Conflictos socioambientales en los páramos de la sábana de Bogotá*. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.
- Acción popular Cerros Orientales, 50002325000200500662 03 (Consejo de Estado 5 de noviembre de 2013).
- Adler, J., & Somin, I. (2006). *The green costs of Kelo: economic development takings and environmental protection*. *Washington University Law Review*. Vol 84. págs. 623-666.
- Ahumada, O. (2018). Los 2.000 barriles que transformaron la vida y la economía del país. *El Tiempo*, 1. Recuperado en septiembre de 2019, de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/como-fue-el-inicio-de-la-industria-petrolera-en-colombia-213738>
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M., & Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- BID. (2015). *Perimetral Oriental de Bogotá. Asociación Público Privada (APP) (CO-11159). Informe de gestión ambiental*.
- County of Wayne v. Hathcock, 684 N.W.2d 765 (Michigan Supreme Court 2004).
- Díaz, E., Schmitz, M., & Hernández, S. (2014). *Interacciones entre infraestructuras y conectividad natural del paisaje*.
- El Espectador*. (19 de octubre de 2019). Operativo militar contra la deforestación en la Amazonia levanta ampolla. *El Espectador*, págs. <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/>

- operativo-militar-contra-la-deforestacion-en-la-amazonia-levant-ampolla-articulo-886853.
- El Tiempo*. (2019). *Termina demolición de mansión ilegal en los cerros orientales*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/termina-demolicion-de-predio-en-los-cerros-orientales-431010>
- Escuin, V. (2002). Mito y Realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa. En U. d. Valencia, *Cuadernos de derecho público N.º 17*, págs. 115-139.
- Franco, A., & De Los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8 (67): págs. 93-119.
- Gobierno de Colombia. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Gudynas, E. (9 de febrero de 2019). ¿Se militariza la gestión ambiental y territorial? *Blogs El Espectador*, págs. <https://blogs.elespectador.com/actualidad/embrollo-del-desarrollo/se-militariza-la-gestion-ambiental-territorial>.
- IAVH. (2014). El gran libro de los páramos. Proyecto Páramo Andino. En M. Cabrera, & W. Ramírez, *Restauración ecológica de los páramos de Colombia: transformación y herramientas*.
- Kelly, D. (2006). The Public Use Requirement in Eminent Domain Law: A Rationale Based on Secret Purchases and Private Influence. *Cornell Law Review. Volume 92. Issue 1*, págs. 2-66. Obtenido de <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol92/iss1/1>
- Meidenger, E. (1981). The “Public Uses” of Eminent Domain: History and Policy. *Legal studies researcha paper series, 11 Envntl. L. 1*, 2-59.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Documento de lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental y la zonificación y régimen de usos aplicable a páramos delimitados*. Recuperado el 01 de 04 de 2018, de [https://www.academia.edu/37370518/DOCUMENTO\\_DE\\_LINEAMIENTOS\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DEL\\_PLAN\\_DE\\_MANEJO\\_AMBIENTAL\\_Y\\_LA\\_ZONIFICACION\\_Y\\_RGIMEN\\_DE\\_USOS\\_APLICABLE\\_A\\_PPARAMOS\\_DELIMITADOS](https://www.academia.edu/37370518/DOCUMENTO_DE_LINEAMIENTOS_PARA_LA_ELABORACION_DEL_PLAN_DE_MANEJO_AMBIENTAL_Y_LA_ZONIFICACION_Y_RGIMEN_DE_USOS_APLICABLE_A_PPARAMOS_DELIMITADOS)

- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Noticias RCN. (2016). *Unas 250 personas fueron desalojadas de los cerros orientales de Bogotá*. Obtenido de <https://noticias.canalrcn.com/videos/unas-250-personas-fueron-desalojadas-los-cerros-orientales-bogota>
- Ortiz, J., Hernández, J., Pisanty, V., Sánchez, M., & Carreón, M. (2000). Impacto ambiental de proyectos carreteros. Efectos por la construcción y operación de túneles. *Safandila*, p. 146.
- Palou, J. (2008). *Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional*. Bogotá: Fundación ideas para la Paz, Serie Informes N.º 6.
- Paz, A. (2019). ¿Podrá la ‘Operación Artemisa’ frenar la deforestación en Colombia? *Mongabay Latam*, <https://es.mongabay.com/2019/05/podra-la-operacion-artemisa-frenar-la-deforestacion-en-colombia/>.
- Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit, 410 Mich. 616, 304 N.W.2d 455. (Supreme Court of Michigan 1981).
- Sarmiento C, Osejo, A., Ungar, P., & Zapata, J. (2017). Páramos habitados: desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia. *Biodiversidad en la práctica, Documentos de trabajo del Instituto Humboldt*, 2(1), págs. 122-145.
- Sarmiento, C., & Otros. (2013). *Aportes a la conservación estratégica de los páramos de Colombia: Actualización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1:100.000*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Schneider, D. (2012). *La responsabilidad civil extracontractual por el daño ambiental causado en la construcción u operación de las carreteras*.
- SDA y Conservación Internacional. (2010). *Política para la gestión de la conservación de la biodiversidad en el Distrito Capital*. Bogotá: Secretaria de Ambiente Distrital. Obtenido de [http://ambientebogota.gov.co/documents/10157/0/politica\\_biodiversidad\\_baja.pdf](http://ambientebogota.gov.co/documents/10157/0/politica_biodiversidad_baja.pdf)
- Sentencia 11/12/2014, Radicado 223-3 expediente: 11001-03-06-000-2014-00248-0-0 (Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil 11 de 12 de 2014).

- Sentencia C-035/16, expediente D-10864 (Corte Constitucional 8 de febrero de 2016).
- Sentencia C-227/11, expediente RE - 173 (Corte Constitucional 30 de marzo de 2011).
- Sentencia C-410/15, expediente D-10494 (Corte Constitucional 1 de julio de 2015).
- Sentencia C-750/15, expedientes D-10708 y 10748 (Corte Constitucional 10 de diciembre de 2015).
- Sentencia No. C-153/94, demanda No. D-415 (Corte Constitucional 24 de marzo de 1994).
- Sentencia No. C-216/93, expediente D-218 (Corte Constitucional 9 de junio de 1993).
- Sentencia T-361/17, expediente T-5.315.942 (Corte Constitucional 30 de 05 de 2017).
- Sentencia T-740/11, expediente T-2.438.462 (3 de octubre de 2011).
- Susette Kelo, et al. v. City of New London, Connecticut, et al., 04-108 (Supreme Court of the United States 23 de junio de 2005).
- Toro, J. (2010). Análisis crítico de la evaluación de impacto ambiental en Colombia. En UNIJUS, *Quince años de la política ambiental en Colombia*, págs. 231-250. Bogotá: Instituto Unijus Universidad Nacional de Colombia.
- Turbay, J. C. (1999). La expropiación en el derecho colombiano. El artículo 58 de la Constitución política y sus reformas. *Tesis de grado, Universidad Javeriana*. Bogotá.
- UT Cuidemos los páramos. (2016). *Proyecto conservación, restauración y uso sostenible de los servicios ecosistémicos entre los páramos de Guerrero, Chingaza, Sumapaz, Cerros Orientales y su área de influencia*. Bogotá: No publicado. CONTRATO DE CONSULTORIA No 2 -02-24300-00697-2015 EAB-ESP.

Los proyectos, obras o actividades de utilidad pública son aquellos que benefician el interés general de un país, por hacer crecer su economía, generar bienestar en las personas o proteger los recursos naturales. Dado que prevalece el interés general sobre el particular, estas obras tienen prevalencia y pueden limitar los derechos individuales si es necesario, por esto, se pueden hacer adquisiciones o expropiaciones de predios para hacer la obra de utilidad pública. Sin embargo, estas obras suelen limitar otros derechos, por ejemplo, las hidroeléctricas que afectan los ríos y las comunidades aledañas.

El presente libro es un estudio de la figura de la utilidad pública y su aplicación en casos puntuales (infraestructura y protección de páramos), que le permitirá al lector tener una guía útil para analizar cualquier obra construida bajo esta figura en los sectores que se aplica (petróleo, minería, infraestructura, creación de áreas de conservación ambiental, etc.) pues se abordan debates como: ¿Cómo se determina cuál es el interés general? ¿Qué obras prevalecen, las de protección ambiental o las de crecimiento económico? ¿Cómo conciliar utilidad pública con la plena garantía de derechos?

Desde la Asociación Ambiente y Sociedad, esperamos aportar al debate y generar propuestas para que la utilidad pública pueda ser aplicada garantizando derechos e identificando lo que más le conviene a una sociedad.

Con el apoyo de:



CHARLES STEWART  
MOTT FOUNDATION®

ISBN 978-958-5402-43-0



9 789585 402430