

# **INCIDENCIAS DE LA RESOLUCIÓN No. 2090 DE 2014 DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, FRENTE A LOS DERECHOS ADQUIRIDOS DE PROPIETARIOS – CASO PÁRAMO DE SANTURBÁN**

**Autores: Marly Rodríguez Serrano<sup>1</sup> y Yurli Teresa Rodríguez Serrano<sup>2</sup>**

## **RESUMEN**

El Páramo de Santurbán, está constituido por una extensión de 98.994 hectáreas aproximadamente, y fue delimitado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 2090 (14 de diciembre de 2014), a través de la cual, se definieron tres zonas (preservación, restauración y uso sostenible), así como sus usos y actividades, lo anterior en aras de preservar el ecosistema y proteger el medio ambiente; sin embargo, esta decisión afecta a los propietarios, es decir a las personas que tienen derechos adquiridos en esta zona, dado que con esta delimitación, así como con lo establecido en la Ley 1450 de 2011, queda prohibido adelantar actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, entre otras en los ecosistemas de los páramos, de las cuales provenía el sustento de los habitantes de esta zona.

## **Palabras Claves:**

Medio Ambiente, Derechos Adquiridos, Propietarios, Páramo de Santurban,  
Indemnización.

## **ABSTRACT**

Paramo Santurbán, consists of an area of approximately 98,994 hectares, and was bounded by the Ministry of Environment and Sustainable Development, by Resolution 2090 (14 December 2014), through which three zones were defined (preservation, restoration and sustainable use), as well as its uses and activities, this in order to preserve the ecosystem and protect the environment; however, this decision affects the owners, ie persons who have acquired rights in this area, since this delimitation, as well as with the provisions of Law No. 1450 of 2011, is no overtaking agricultural activities, exploration or exploitation of hydrocarbons and minerals, among other ecosystems in the moors, which came the livelihood of the inhabitants of this area.

---

<sup>1</sup> Abogada, egresada de la Universidad Libre Seccional Cúcuta, año 1996.

<sup>2</sup> Abogada, egresada de la Universidad Libre Seccional Cúcuta, año 2006.

## **Keywords:**

Environment, Vesting, Owners, Santurban Paramo, Indemnification.

## **INTRODUCCIÓN**

El 19 de diciembre de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución No. 2090, delimitó el Páramo Jurisdicciones Santurbán - Berlín, y adoptó unas determinaciones dirigidas a la conservación del ecosistema, así como unas directrices específicas respecto a las actividades mineras, agropecuarias, entre otras; determinando para ello una delimitación de áreas de páramo, en propiedad privada, dirigidas a proteger 98.954 hectáreas de páramo conservadas e iniciar la recuperación de 25.287 más que están intervenidas para llevarlas a prácticas sostenibles

Sin embargo, uno de los problemas que se presenta con esta delimitación, es el relacionado con los “derechos adquiridos” en el caso de la minería, dado que hay empresas legalmente constituidas de pequeña minería que cumplen con todos los requerimientos impuestos, como son los planes de manejo, y sus licencias; por lo que no se les puede vulnerar el derecho a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos (artículo 58 superior); más sin embargo, es necesario además, tener en cuenta que se establece una excepción a la propiedad, como lo es el interés ecológico.

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta las implicaciones de la declaratoria del Páramo de Santurbán como Parque Natural, y su posterior delimitación de las Jurisdicciones Santurbán - Berlín, dada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución No. 2090 del 19 de diciembre de 2014, es importante, realizar un estudio legal sobre los implicaciones de dicha Resolución, frente a la afectación de los derechos adquiridos de la propiedad privada, toda vez que estas medidas adoptadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, generan incertidumbre a los propietarios, por el desconocimiento de las normas, así como los derechos o beneficios que tienen derecho a recibir del Estado.

Además, es relevante abordar dicha temática, dado que la problemática del Páramo de Santurbán, es un tema de mucha actualidad, que a pesar de tener años de estar siendo evidenciado, sólo fue hasta el año 2010 que realmente se ha prestado atención por parte de los organismos ambientales y del Estado, a esta situación, siendo este delimitado a finales del año 2014.

Revisados los antecedentes del tema, se encuentran algunos estudios académicos y científicos relacionados con la delimitación del Páramo; sin embargo, no se observa ningún

trabajo que aborde la problemática de la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social, específicamente en lo referido al Páramo de Santurbán; solo uno que aborda el tema de manera general, en el cual se concluye que el Estado colombiano está autorizado, para despojar a un particular de su propiedad, en aras de la satisfacción de la utilidad pública o el interés público social, pero siempre y cuando le sea reconocido al expropiado una indemnización justa y previa al despojo de su bien,

Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrolla esta investigación que busca analizar las incidencias de la Resolución No. 2090 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, frente a los derechos adquiridos de propietarios en el Páramo de Santurbán; mediante la determinación de la limitación de la explotación de la propiedad, ubicada dentro de la delimitación del Páramo de Santurbán; así como precisando si el Estado, está en la obligación de agotar un debido proceso, frente a un derecho adquirido, como lo es la propiedad privada; y, finalmente estableciendo si el afectado de la medida, tiene derecho al pago de una justa indemnización que comprenda tanto el valor del bien expropiado y los perjuicios ocasionados por parte del Estado.

Se trata de una investigación de tipo analítica – descriptiva, enmarcada en la línea de investigación “Proceso de globalización, derecho y desarrollo”, y ubicada en el eje temático de la “Expropiación”. Para su desarrollo se empleó el método lógico deductivo, apoyado en la hermenéutica jurídica.

### **INCIDENCIAS DE LA RESOLUCIÓN No. 2090 DE 2014 DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, FRENTE A LOS DERECHOS ADQUIRIDOS DE PROPIETARIOS**

El Páramo de Santurbán, “cuenta con una extensión aproximada de 142.610 hectáreas, y está ubicado hacia el extremo nororiental de la cordillera Oriental, entre los departamentos de Norte de Santander y Santander”, según el Instituto Von Humboldt (2008), así:

Norte de Santander (72 por ciento), y Santander (28 por ciento); en cuanto al primero, este comprende los municipios de Abrego, Arboledas, Cáchira, Cócota, Chitagá, Cucutilla, La Esperanza, Labateca, Musticua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Silos, Toledo y Villa Caro; por su parte, del segundo hacen parte los municipios de California, Charta, Suratá, Tona y Vetas. (Cercapaz, 2013).

Por su ubicación geoestratégica y por el complejo lagunario que posee (40 lagunas en total), el Páramo de Santurbán,

Es un sitio muy importante como reserva natural y zona de recarga y regulación de agua, clave para el desarrollo regional de los dos Departamentos Santander y Norte de

Santander, pues 48 municipios colombianos se abastecen con agua proveniente de Santurbán, 15 en Santander y 33 en Norte de Santander (Gómez, s/f).

Además, tiene una riqueza muy grande en flora (457 variedades de plantas), especialmente la gran variedad de musgos, que capturan el agua y que alimentan las lagunas y las cuencas del páramo; y 293 especies de fauna, como venados y cóndores.

El problema presentado con respecto al Páramo de Santurbán, es que este se encontraba hasta finales del 2014 frente a un inminente riesgo ambiental, por la explotación minera (oro, petróleo, carbón, esmeraldas y uranio) que se realizaba indiscriminadamente en la zona, que inicialmente era desarrollada por los campesinos de manera artesanal, pero que luego fue entregada a través de la concesión de títulos mineros a empresas multinacionales.

Por lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución No. 2090 del 19 de diciembre de 2014, delimitó el Páramo Jurisdicciones Santurbán - Berlín, y adoptaron otras determinaciones dirigidas a la conservación del ecosistema, así como unas directrices específicas respecto a las actividades mineras, agropecuarias, entre otras; determinando para ello una delimitación de áreas de paramo, en propiedad privada.

Consecuentemente, estas medidas que traen protección a un bien común, como lo es el ambiente, también generan consecuencias negativas a los pobladores asentados en el Páramo de jurisdicción Santurbán - Berlín, como la limitación a ejercer actividades de producción de ganadería y agricultura cuyas actividades son el sustento económico del cual depende grupos familiares, asimismo, “estas zonas son utilizadas para la ganadería bovina y ovina y cultivos de cebolla, papa, mora, lulo, maíz, pastos kikuyo y que a su vez es la despensa que abastece a la población del departamento”. (Corponor, 2008).

Lo cierto es que con la expedición de dicha resolución, se afecta de manera directa a la población que se encuentra asentada en esta zona y que depende económicamente de las actividades que allí realiza, por la definición de los usos y actividades que quedaron reglamentados, así como los diferentes tipos de zonas: a. preservación; b. restauración; c. uso sostenible; que no permiten que los campesinos de la región continúen devengando su sustento económico de las actividades de agricultura y ganadería, lo que puede generar un desplazamiento de familias desde el Páramo, por las medidas adoptadas por el mismo Estado, originando desempleo, violencia, inseguridad, vulneración al derecho mínimo vital y móvil, desestabilidad emocional, así como la descomposición familiar.

### **La limitación de la explotación de la propiedad, ubicada dentro de la delimitación del Páramo de Santurbán**

Hasta antes de darse a conocer los límites, el área total de Santurbán era de 142.000 hectáreas y con los anuncios se fijó en 129.743. Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, definió tres áreas de acuerdo con el grado de conservación, en las que las empresas mineras que tienen títulos aprobados antes del 9 de febrero de 2010, podrán seguir con la extracción de minerales.

De sus 142 mil hectáreas de extensión fue delimitado el 76 por ciento es decir 98.994 hectáreas. Así las cosas, por encima de los 3.100 metros de altura no podrá haber proyectos mineros. La prioridad en la delimitación fue proteger el agua, pues Santurbán representa un 70% para Norte de Santander y un 30% Santander.

Una de las consideraciones que tuvo en cuenta la cartera ambiental para definir la delimitación del Páramo es la Ley 1450 de 2011 que prohibió cualquier actividad agropecuaria o minera dentro de los ecosistemas de páramo, pues como estimó el Consejo de Estado, es necesario que se tenga en cuenta que pese a que más del 70 por ciento de Santurbán va a ser reserva natural, habrá presencia en otras áreas de explotación minera.

El proceso de ordenamiento del Páramo de Santurbán, quedo definido, en el artículo 3, de la Resolución No. 2090 de 2014; así:

**ARTÍCULO 3. ORDENAMIENTO.** La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDBM), la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR), deberán realizar dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de entrada en vigencia del presente acto administrativo, el proceso de ordenamiento a través de la zonificación y determinación del régimen de usos del Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín, representada cartográficamente en el mapa anexo a la presente resolución denominada "Area de Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín", identificando en su interior las siguientes zonas y definiendo los usos y actividades permitidas de acuerdo con las siguientes directrices:

a) Zonas de preservación. Incorporan áreas que por sus condiciones naturales y su fragilidad ecológica han de mantenerse ajenas a la transformación de sus estructuras naturales a partir de las intervenciones humanas. Los usos y las actividades que allí se permitan deberán mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad del páramo.

b) Zonas de Restauración. Incorporan áreas que han sufrido alteraciones en sus condiciones naturales que deben ser restauradas para mejorar el flujo de los servicios ecosistémicos del páramo. Los usos y las actividades que allí se permitan deberán buscar restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad que haya sido alterada o degradada.

c) Zonas de Uso Sostenible. Incorporan áreas que por sus características naturales y las condiciones actuales de uso deberán ser manejadas de manera que las actividades productivas que allí se lleven a cabo aporten al flujo de los servicios ecosistémicos.

Todos los usos y las actividades que allí se desarrollen o se permitan, deberán utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo.

Además, se definieron dos áreas, haciendo la salvedad que “el páramo bajo y subpáramo hacen parte del ecosistema, y su posición altitudinal no es homogénea (hecho registrado por los diferentes especialistas e igualmente reconocido en la Ley 99)”. (Resolución 2090 de 2014).

Habrán 5.502 hectáreas para agricultura sostenible, el 4% del área del páramo. También se decidió que por encima de los 3.100 metros sobre el nivel del mar no podrán desarrollarse proyectos mineros.

La primera, es el área delimitada en la que se permitirá entonces la minería debidamente autorizada (título y licencia), que podrá continuar sujeta a mayores controles. En cuanto a la agricultura que queda dentro deberá reconvertirse, y a través de una transición avanzar hacia otras actividades.

Una segunda zona denominada “área para la restauración y agricultura sostenible”, se permitirá la minería debidamente autorizada, y aquella que esté en etapa de exploración podrá continuar mejorando sus procesos. La agricultura podrá continuar mejorando sus prácticas y se realizará una gestión de todo el territorio bajo un manejo especial que minimice los impactos ambientales.

Cada una de estas áreas, por supuesto, tendrá algunas variaciones de acuerdo a estudios que determinen la calidad de suelo, las condiciones climáticas y la riqueza en recurso hídrico.

En cuanto a la gestión integral del territorio, el artículo 8, establece lo siguiente con respecto a las áreas para la restauración del ecosistema de páramo, que en estas “se deberán adelantar acciones tendientes a recuperar la funcionalidad ecológica que permita la óptima prestación de los servicios ecosistémicos y el restablecimiento de las condiciones naturales propias del ecosistema de páramo”. (Resolución No. 2090 de 2014).

Por su parte dicha Resolución, en su artículo 9, fija las áreas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así:

ARTÍCULO 9. ÁREAS DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL MEDIO AMBIENTE. Las zonas identificadas como “Áreas para la restauración del ecosistema de páramo” y las “Áreas destinadas para la agricultura sostenible” en el mapa anexo, localizadas en los municipios con tradición agropecuaria como Abrego, Arboledas, Bóchamela, Bucarasica, Cáchira, Cécota, Chinácota, Chitagá, Cucutilla, Gramalote, La Esperanza, Labateca, Lourdes, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Silos, Toledo, Villacaro, Charta, El Playón, Matanza, Piedecuesta, Tona, Santa Bárbara y Guaca, son áreas de protección y desarrollo, de los recursos naturales y del ambiente, funcionalmente vinculadas con el "Área de Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín" delimitada en el artículo primero del presente acto administrativo.

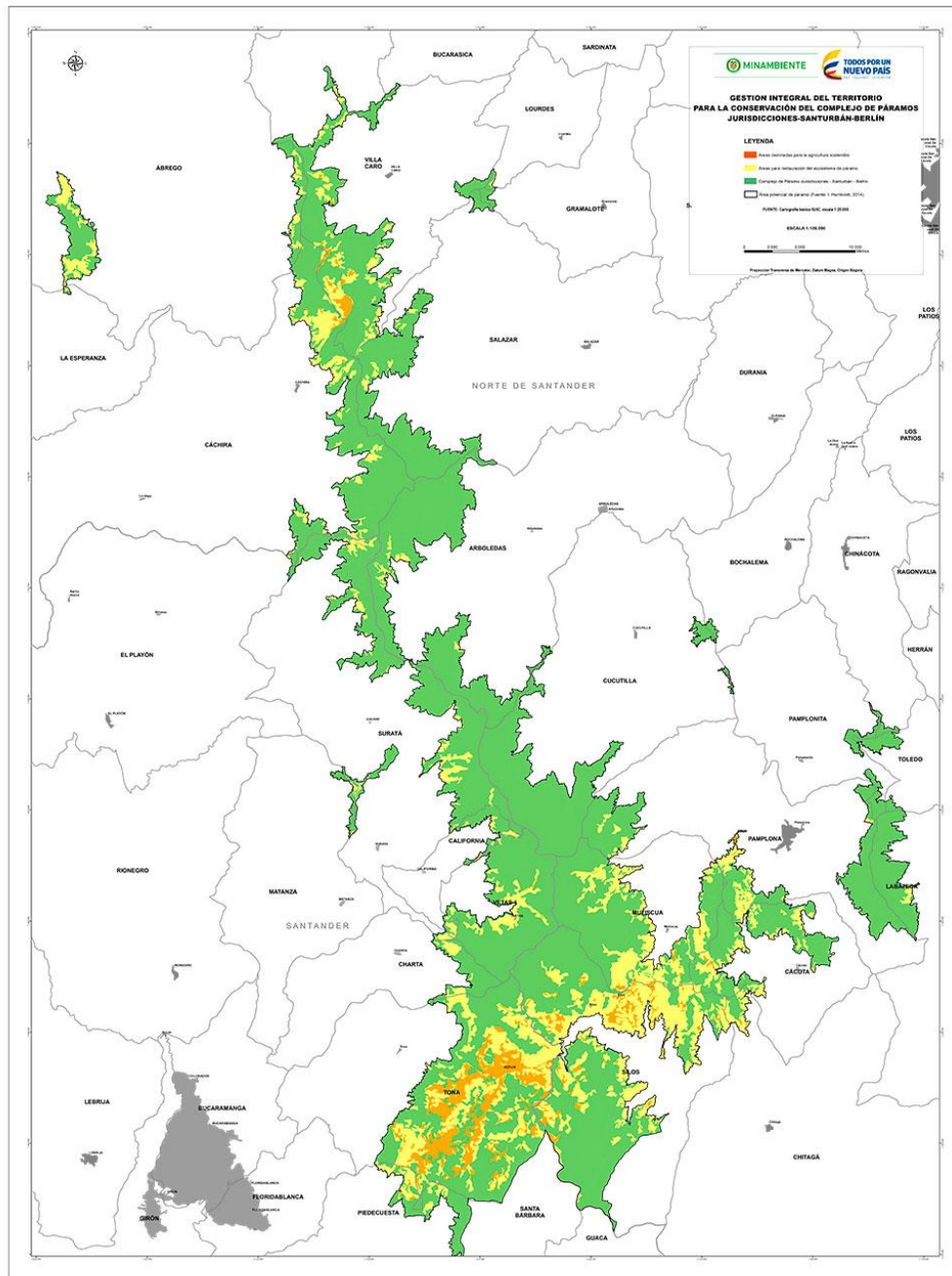
En dichas zonas no se podrán celebrar contratos de concesión minera u otorgar títulos mineros o licencias ambientales que autoricen el desarrollo de actividades mineras, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. Lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros que cuenten con licencia ambiental o instrumento de control y manejo ambiental otorgado debidamente antes del 9 de febrero de 2010.

Su vocación hacia la restauración del ecosistema de páramo y al desarrollo de actividades agropecuarias sostenibles son estrategias complementarias para la conservación del "Área de Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín", de allí su importancia para la protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente.

No obstante lo anterior, en las zonas identificadas como “Áreas para la restauración del ecosistema de páramo” en el mapa anexo, que se encuentren ubicadas en los municipios tradicionalmente mineros de Vetas, California y Suratá, se podrán autorizar y adelantar actividades mineras, sujetas al cumplimiento de las normas mineras y ambientales que rigen la materia. En todo caso deberán tomarse las medidas de manejo ambiental necesarias para garantizar que su desarrollo no ponga en riesgo la conservación de la zona delimitada como "Área de Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín" y la generación de servicios ecosistémicos

Así, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 2090 de 2014, podrán continuar con el desarrollo de la actividad minera, las Empresas que hayan obtenido sus títulos mineros antes del 9 de febrero de 2010, y que cuenten con licencia ambiental o instrumento de control y manejo ambiental. Además, en los municipios de Vetas, California y Suratá (zonas mineras), se podrán adelantar actividades mineras que sean autorizadas y que cumplan con las normas mineras y ambientales establecidas.

Mapa 1: Área finalmente delimitada del Páramo de Santurban



Fuente: Diario La Opinión, Edición 19 de diciembre de 2014.



## **El Estado respecto a la obligación de agotar un debido proceso, frente a un derecho adquirido, como lo es la propiedad privada.**

Respecto a la explotación minera que se presenta en el Páramo de Santurbán, es necesario resaltar que los títulos vigentes hasta antes de la delimitación del Páramo (en diciembre de 2014), en el Parque de Santurbán eran 28, distribuidos en las 11.700 hectáreas de extensión, según informe del Periódico El Tiempo (Periódico El Tiempo, 2014, pág. 2):

Cuadro 1. Títulos de explotación minera Páramo de Santurbán

Empresas	Títulos vigentes
Particulares	9
Eco Oro (antes Grey Star)	8
Anglogold-Ashanti	4
CVS Explorations Ltda	3
Empresa Minera San Antonio de Yolombó	1
Continental Gold	1
Oro Barracuda Sociedad Minera	1
La Esmeralda	1

Fuente: Félix Quintero, Periódico El Tiempo, Edición del 9 de febrero de 2014.

Es oportuno, señalar que desde la expedición de la Ley 1382 del 2010, quedó prohibido otorgar títulos mineros o celebrar contratos de concesión minera en los páramos; sin embargo, estos fueron adjudicados de manera previa a la declaratoria del Parque Natural Regional Santurbán, y a la delimitación del páramo, por lo que una vez conocida por parte de ellas la delimitación del área protegida en el Páramo de Santurbán, estas evalúan si sus planes de explotación de oro son viables tras la delimitación, lo que también ha generado la reducción de la actividad minera en esta zona.

Y es que las empresas mineras con derechos en la zona del Páramo de Santurbán (municipios de Vetas y California (Santander), han tenido que analizar las coordenadas que delimitan en dónde no se puede hacer minería, para luego decidir si continúan con su actividad, lo cual depende básicamente de si, con las nuevas condiciones, sus planes de explotación siguen siendo económicamente viables.

Además, de las empresas mineras que les han sido otorgados títulos para la explotación en esta zona, se encuentran los propietarios de los predios rurales, es decir, los campesinos que durante años se han asentado en este territorio y que devengan su sustento de actividades económicas, como la agricultura y la ganadería, quienes son los mayormente afectados con dichas medidas, pues muchos de ellos tendrán que desplazarse, y entregar sus propiedades al Estado, por ser bienes utilidad pública e interés social.

Retomando el tema de la propiedad privada, la Resolución No. 2090 de 2014, en su parte inicial (considerando), establece lo siguiente:

Los artículos 58, 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia determinan que: i) se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser vulnerados ni desconocidos con leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad con ella reconocida, el interés privado deberá ceder ante el interés público social; ii) que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, razón por la cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación y iii) que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, en la distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

De lo anterior, queda claramente establecido que la propiedad, la actividad económica y la iniciativa privada están protegidas legítimamente por la Constitución y este hecho obliga al Estado a no quebrantar el equilibrio de las cargas públicas que deben soportar, de manera que se garantice un trato justo y equitativo de toda la población.

Al respecto la Corte Constitucional en su Sentencia T-580 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Ch., señaló que “el derecho a la propiedad encuentra una restricción en aras del interés público o social, acorde con las exigencias de justicia y desarrollo económico, en virtud de las cuales, se consagró la expropiación, regulada en el mismo artículo 5”.

Frente al tema de la obligación del Estado de agotar un debido proceso, frente a un derecho adquirido, como lo es la propiedad privada, en el caso de los predios ubicados en la zona declarada como protegida, y que deberán ser expropiados, la Corte Constitucional, en su Sentencia T-580 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Ch., resume el trámite de la siguiente forma:

Tras la declaratoria de utilidad pública e interés social, mediante acto administrativo, la expropiación administrativa inicia con una etapa previa de negociación, mediante una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad, luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado.

Si por el contrario, el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado.

En resumen el debido proceso en la expropiación tanto judicial como administrativa, está determinado por una serie de etapas, que deben respetarse y seguirse conforme a la ley, en aras de no vulnerar los derechos del propietario, como son: (i) la oferta de compra, (ii) la negociación directa y (iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho.

### **El derecho del afectado al pago de una justa indemnización que comprenda tanto el valor del bien expropiado y los perjuicios ocasionados por parte del Estado**

El derecho de propiedad tiene reconocimiento en el artículo 58 de la Carta Política, que lo ha consagrado así:

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

Por su parte, la Ley 99 de 1993 regula lo concerniente a la expropiación en materia ambiental, y señala los motivos de utilidad pública e interés social en su artículo 107, así:

Artículo 107°.- Utilidad Pública e Interés Social, Función Ecológica de la Propiedad. Decláranse de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley.

(...)

Son motivos de utilidad pública e interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieren constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:

- La ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- La declaración y alindamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
  
- La ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación.

Para el procedimiento de negociación directa y voluntaria así como el de expropiación se aplicarán las prescripciones contempladas en las normas vigentes sobre reforma agraria para predios rurales y sobre reforma urbana para predios urbanos.

Parágrafo.- Tratándose de adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada y relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el precio será fijado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", entidad está que al hacer sus avalúos y con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, no tendrá en cuenta aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que hayan sido susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes evaluados.

(...)

Como se desprende de lo anterior, el Estado podrá expropiar bienes por motivos de utilidad pública o interés social, como lo es el caso de la protección del Páramo de Santurban, pero para ello deberá realizar una indemnización previa a los afectados, teniendo en cuenta que al afectado le asiste el derecho de propiedad, el cual de acuerdo a la Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 2006, tiene las siguientes características:

i) es pleno, por cuanto le permite al titular ejercer una serie de atribuciones, únicamente limitadas por la ley, ii) es exclusivo, toda vez que el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero, iii) es perpetuo mientras persista el bien, y en principio, no se extingue por su falta de uso, iv) es autónomo, v) irrevocable, y vi) real, al otorgarse sobre una cosa, el cual debe ser respetado por todas las personas.

Frente a los requisitos que debe atender el Estado para iniciar un procedimiento de expropiación de acuerdo con las garantías contempladas en el artículo 58 constitucional, en la Sentencia C-410 de 2015 de la Corte Constitucional, esta los esquematizó, así:

1. Éste tiene reserva legal, es decir, que solo podrán ser objeto de expropiación aquellos bienes que sean necesarios para la obtención de un fin de utilidad pública e interés social, motivos que deben estar previamente determinados en la ley. 2.

Es necesario que se garantice el debido proceso, es decir, que la Administración trate de obtener el consentimiento del propietario, por lo que la indemnización administrativa sólo sería procedente cuando sea imposible el acuerdo. 3. La Administración debe garantizar al propietario el pago de una indemnización previa y justa con ocasión de la limitación del uso, goce y disposición del bien inmueble.

Al referirse a la expropiación de los bienes o predios en el Páramo de Santurban, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-035 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, hizo referencia a la expropiación de bienes de utilidad pública o interés social, indicó lo siguiente:

Considera la Corte en esta oportunidad que la expropiación o cualquier otra forma de adquisición del dominio por parte del Estado debe respetar, en primer lugar, un principio de legalidad que implica que sólo serán expropiables aquellos bienes que sean necesarios para que la administración alcance con ellos un fin de utilidad pública o interés social, previamente determinados en la Ley. En segundo lugar, es necesario que el proceso de adquisición se adelante con atento respeto por las garantías judiciales, buscando el consentimiento del titular del bien y sólo recurriendo a la vía administrativa cuando esto haya sido imposible, sin perjuicio de que exista la posibilidad de recurrir al ejercicio de medios de control contencioso-administrativos frente a cualquier elemento de la decisión que prescribe el derecho del hasta ese momento propietario. En tercer lugar, la expropiación u otra forma de adquisición, sólo podrá ser considerada respetuosa de lo establecido en la Carta, si el traspaso del derecho de dominio del particular a la administración, fue antecedido del pago de una indemnización justa por la pérdida del bien. De esta forma, la expropiación o adquisición de un bien por razones de utilidad pública e interés social, será acorde con los mandatos constitucionales si respeta los valores fundamentales del Estado Social de Derecho, entre ellos: principio de legalidad, debido proceso, acceso a la justicia y una indemnización justa.

Lo anterior, deja claramente establecido el derecho del afectado al pago de una justa indemnización que comprenda tanto el valor del bien expropiado y los perjuicios ocasionados por parte del Estado, pues además de las características generales que contempla el artículo 58 de la Constitución Política con respecto al procedimiento de expropiación, las normas legales también han desarrollado procedimientos que contienen una serie de garantías, como es el caso del establecimiento claro y preciso de los motivos de utilidad pública e interés

social que permitirían la expropiación, la exigencia de adelantar un procedimiento administrativo o policivo, la facultad a un órgano o entidad claramente definida para iniciar dicho procedimiento, y la importancia de indemnizar al ciudadano que ve limitado su derecho de propiedad con la expropiación. Como lo señala Reyes Garces, “en algunos apartes de la regulación normativa de las acciones públicas, que instituidas en principio para precaver la amenaza de daños a bienes fundamentales –individuales y colectivos–, pueden fungir como mecanismos de reparación de aquellos eventos dañosos que atraviesan su punto de no retorno, en particular los que atentan contra derechos como el ambiente” (REYES GARCES. 2015)

## CONCLUSIONES

La limitación de la explotación de la propiedad, ubicada dentro de la delimitación del Páramo de Santurbán, fue establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución No. 2090 del 19 de diciembre de 2014. De sus 142 mil hectáreas de extensión fue delimitado el 76 por ciento es decir 98.994 hectáreas. Así las cosas, por encima de los 3.100 metros de altura no podrá haber proyectos mineros. El proceso de ordenamiento del Páramo de Santurbán, quedo definido, en el artículo 3, de dicha Resolución, en la cual se definieron tres áreas o zonas así: a) Zonas de preservación; b) Zonas de Restauración, y c) Zonas de Uso Sostenible.

En cuanto a la obligación de agotar un debido proceso, que tiene el Estado, frente a un derecho adquirido, como lo es la propiedad privada, se resalta que los mayormente afectados con las medidas establecidas en la Resolución No. 2090 de 2014, son los propietarios de los predios rurales, es decir, los campesinos que durante años se han asentado en este territorio y que devengan su sustento de actividades económicas, como la agricultura y la ganadería, pues muchos de ellos tendrán que desplazarse, y entregar sus propiedades al Estado, por ser bienes utilidad pública e interés social; sin embargo, el Estado, deberá respetar las etapas que contempla el proceso de expropiación, como son: (i) la oferta de compra; (ii) la negociación directa, y (iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho; los cuales están ampliamente regulados en la ley.

El afectado de la medida tiene derecho al pago de una justa indemnización que comprenda tanto el valor del bien expropiado y los perjuicios ocasionados por parte del Estado, así quedó establecido en la Sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional, que precisó que la expropiación u otra forma de adquisición, sólo podrá ser considerada respetuosa de lo establecido en la Constitución, si el traspaso del derecho de dominio del particular a la administración, fue antecedido del pago de una indemnización justa por la pérdida del bien.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Montoya, M. A. & Vélez Misas, C. M. (2012). *La expropiación en Colombia, una visión normativa y jurisprudencial*. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín.
- Cercapaz. (2013). *Forjando una alianza. La negociación de intereses y transformación de conflictos entre actores públicos, privados y de la sociedad civil para la protección del Páramo de Santurbán-Sisavita*. Recuperado de: <http://www.cercapaz.org/apc-aa-files/39b5c14ddce37c86a874c525c6a5bb11/santurban-forjando-una-alianza-web.pdf>.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitucion Politica de Colombia*.
- Colombia. Corte Constitucional, *Sentencia C-227- 2011*, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Colombia. Corte Constitucional, *Sentencia T-580 de 2011*, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Ch.
- Colombia. Corte Constitucional, *Sentencia C-189 de 2006*, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Colombia. Corte Constitucional, *Sentencia C-410 de 2015*, M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Colombia. Corte Constitucional, *Sentencia C-035 de 2016*, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Colombia. *Ley 2 de 1959*. Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Colombia. *Ley 9 de 1989*. Por medio de la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra-Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. *Decreto Ley 2811 de 1974*. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Colombia. *Ley 99 de 1993*. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. *Ley 1450 de 2011*. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Colombia. Ley 1753 de 2015. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Colombia. Ley 1382 de 2010. Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.

Colombia. *Ley 388 de 1997*. Por medio de la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de y se dictan otras disposiciones.

Colombia. *Ley 1742 de 2014*. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado, y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Ministerio del Medio Ambiente. *Resolución 769 de 2002*. Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Resolución No. 2090 de 2014*. Por la cual se delimitó el Páramo Jurisdicciones Santurbán - Berlín, y adoptaron otras determinaciones dirigidas a la conservación del ecosistema.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor. (2013). *Propuesta de declaratoria Parque Natural Regional Santurbán-Sisavita. Documento de Socialización para la Participación*. Cúcuta, Norte de Santander.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor & Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ. (2011). *Hoja de ruta proceso multiactor Sisavita-Santurbán “el agua un bien común”*. Cúcuta, Norte de Santander.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor. (2009). *Estudio Tecnicos, Economicos , Sociales, Ambientales para la delimitacion del paramo Jurisdicción Santurbán- Berlín, Norte de Santander*. Cúcuta, Norte de Santander.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor. (2009). *Estado Actual del páramo Unidad Biogeográfica Santurbán, municipios de Arboledas, Chitagá, Cáchira, Cucutilla, Mutiscua, Cacota, Pamplona, Villacaro, Salazar de Las Palmas y Silos, Departamento Norte de Santander*. Cúcuta, Norte de Santander.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor . (2008). *Plan Integral de Manejo del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales*



“Páramo de Berlín”. Bucaramanga, Santander. Recuperado de: [http://corponor.gov.co/areasnaturalesestrategicas/descargas/DMI\\_Berlin\\_PMA\\_adoptado\\_agosto2008.pdf](http://corponor.gov.co/areasnaturalesestrategicas/descargas/DMI_Berlin_PMA_adoptado_agosto2008.pdf)

Gómez Hurtado, E. (s/f). *Un reportaje a dos manos. Santurbán, un movimiento civil que protege el bien común*. En Revista Virtual La 13. Recuperado de: <http://www.revistala13.com/santurban.html>

Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P, - ISA. (2002). *Prioridades de Conservación de la Biodiversidad en los Ecosistemas del Complejo Paramuno de Santurbán*. Universidad de Antioquia, Jardín Botánico de Medellín. Medellín.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2008). *Páramos y sistemas de vida: Santurbán*. Recuperado de: <http://www.humboldt.org.co/component/k2/item/558-paramos-y-sistemas-de-vida>

Montes Ararat, O. M. & Torres Carrero, J. D. (2015). *El proceso jurídico de constitución del Páramo de Santurbán, como reserva natural*. Tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad Libre, Seccional Cúcuta.

Ortiz, L. A. & Reyes Bonilla, M. A. (2009). *Páramos en Colombia: Un ecosistema vulnerable*. Universidad Industrial de Santander UIS.

Periodico El Tiempo. (9 de Febrero de 2014). La minería informal, sigue explotando el Páramo de Santurbán. El Tiempo, pág. 2.

Pimiento Echeverri, J. A. (2015). *Derecho Administrativo de Bienes. Los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C.

Ramírez, O. A. (2011). *La expropiación por motivos de utilidad pública e interés social en Colombia: ¿Una vulneración flagrante al derecho de propiedad?* Universidad Santo Tomás, Sede Tunja.

Rueda Prada, D. (2012). *La indemnización de los perjuicios extrapatrimoniales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo de Colombia*. Universidad del Rosario, Bogotá, D. C.

Reyes Garcés, Henry Mauricio. (2014) Los daños ecológicos puros y la tragedia de los comunes: ¿existe una respuesta desde la justicia correctiva? Revista Academia & Derecho, Año 5, N° 9, pp. 51-82. Cúcuta. Colombia.