



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia

## LAS ISLAS DEL ROSARIO, UN PATRIMONIO DE TODOS LOS COLOMBIANOS

### CONTENIDO

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ISLAS DEL ROSARIO Pg .....	2
2. FALLOS EMITIDOS EN EL MARCO DE ACCIONES DE CUMPLIMIENTO Pg .....	3
3. DEL INCORA AL INCODER Pg .....	4
4. EL CONCEPTO DEL CONSEJO DE ESTADO Pg .....	4
5. "LA FÓRMULA SALOMÓNICA" Pg .....	6
6. RESTITUCIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS CON ASISTENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA Pg .....	7

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)

*ANDRÉS FELIPE  
ARIAS LEIVA*  
Ministro de Agricultura y  
Desarrollo Rural

*FERNANDO  
ARBELÁEZ SOTO*  
Viceministro de Agricultura y  
Desarrollo Rural

*JUAN DAVID  
ORTEGA ARROYAVE*  
Secretario General

Bogotá, Diciembre de 2006

Como parte de la estrategia de política de defensa de la propiedad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es un convencido de la función del Estado garantista de la propiedad privada (en sus dos acepciones individual o colectiva, siendo ésta última correspondiente a los territorios de propiedad colectiva de negritudes y resguardos indígenas) así como de la propiedad pública.

En la defensa de la propiedad pública, esto es, del dominio de todos los colombianos, el Ministerio de Agricultura ha sido el abanderado de la recuperación de los bienes públicos, incluidos en éste tipo de dominios, los bienes baldíos de propiedad de la Nación.

Es este el caso de las islas, islotes y cuerpos rodeados de agua ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, terrenos respecto de los cuales, las discusiones jurídicas han sido suficientemente agotadas y donde no hay argumentos adicionales para aducir sobre ellos propiedad privada.

Sobre este caso en particular es de resaltar que el Estado Colombiano se encontraba en mora de recuperar los dominios de su propiedad en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y tal dilación injustificada en la restitución de la propiedad estatal ha sido un hecho calificado como la consecuencia de la negligencia y descuido de las autoridades obligadas a recuperar los bienes de todos los colombianos.

Así pues, después de veinte (20) años de inacción Estatal el Ministerio de Agricultura en ejercicio de su función de control de tutela<sup>1</sup> sobre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER ha

<sup>1</sup> Decreto 2478 de 1999 Artículo 3º Numeral 19.

promovido la ejecución de las acciones encaminadas a recuperar tales predios y a ofrecer alternativas a los actuales ocupantes brindándoles la posibilidad de reconocer la propiedad del estado sobre esos terrenos y legalizar su ocupación en condiciones justas para el estado.

A fin de dilucidar sobre los detalles jurídicos que rodean a este tipo de predios seguidamente haremos un análisis de los principales puntos a discutir sobre los bienes baldíos de la Nación ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, departamento de Bolívar.

## 1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ISLAS DEL ROSARIO

Ante todo es preciso determinar la naturaleza jurídica de los bienes objeto de estudio. En los términos del Artículo 45 del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) “*Se reputan baldíos, y por consiguiente de propiedad nacional: (...) b) Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado que no están ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares, en virtud de títulos traslaticios de dominio. (...)*”.

En el caso de las Islas ubicadas en el Archipiélago de Islas de Nuestra Señora del Rosario, mediante resolución número 04698 de septiembre 27 de 1984, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA terminó el procedimiento de clarificación de la propiedad de tales bienes declarando que no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados, en virtud de lo previsto en los Códigos Fiscales de 1873 y 1912, las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, entre las cuales se encuentran La Isleta, La Isletica, Isla Grande, Macabí, Roberto, Isla del Rosario, Pavito, Los Palacios, Pirata, Los Caguamo, Bonaire, No Te Vendo o Islote de la Fiesta, Isla del Tesoro, Arenas y otras, que comprenden un área aproximada de 384-3580 hectáreas, situadas a unos 35 kilómetros al suroeste de Cartagena, Departamento de Bolívar y a 5 kilómetros al noroeste del corregimiento de Barú, entre las coordenadas planas Y-811.590 y 820.000; X-1.614.260 y 1´ 624.260 latitud norte.

En otras palabras, el antiguo INCORA estableció que para el caso de los predios respecto de los cuales se adelantó el procedimiento de clarificación de la propiedad, no lograron probar los ocupantes de dichos terrenos ninguna de las condiciones establecidas en el Código Fiscal para negar la condición de baldío de reserva nacional a esos bienes, condiciones que son: **(i)** Que las islas o islotes hayan sido ocupadas por poblaciones

organizadas con anterioridad a la vigencia del Código Fiscal, esto es, antes del año 1912 (por esta excepción el Archipiélago de San Andrés y Providencia no tiene la naturaleza de bien baldío de reserva de la nación), o **(ii)** Que los predios han sido apropiados por particulares en virtud de títulos traslaticios de dominio en cadena ininterrumpida hasta antes de la expedición del Código Fiscal (año 1912).

La anterior providencia fue objeto de recurso de reposición por parte de los ocupantes y posteriormente confirmada por Resolución número 04393 de septiembre 15 de 1986, en la que además se ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, su inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria relacionados con Islas del Rosario, y que en los certificados que expida deje *“constancia de la condición jurídica de BALDIOS RESERVADOS que tienen los terrenos que conforman el Archipiélago de las Islas del Rosario”*.

## 2. FALLOS EMITIDOS EN EL MARCO DE ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

Posteriormente, tras quince años de inacción estatal, el 2 de mayo de 2001 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al fallar la Acción de Cumplimiento instaurada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, consideró que a pesar de la función asignada al entonces Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) en el artículo 6º del Decreto 1124 de 1999, (anterior estatuto orgánico), el INCORA conservaba la plenitud de sus competencias legales en relación con el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, en especial, la relacionada con el ejercicio de las acciones y la adopción de las medidas que correspondan en los casos de indebida apropiación de terrenos baldíos de la Nación, y en consecuencia, ordenó al Representante Legal del INCORA (hoy en liquidación), iniciar, en el término de seis meses, las medidas y acciones legales pertinentes al cabal cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994. Estas normas, en el estricto orden en que vienen citados, contemplan los diferentes procedimientos administrativos agrarios encaminados a establecer la indebida ocupación o apropiación de tierras baldías (desarrollado parcialmente en los Capítulos X y XII de la Ley 160 de 1994 y en el Decreto Reglamentario 2664 de 1994); a clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad; a delimitar las tierras de propiedad de la Nación y, finalmente, a cooperar con las entidades competentes en la

vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales. La sentencia en mención fue confirmada por el H. Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencias de julio 6 y septiembre 7 de 2001.

En consecuencia, la alta Corporación ratifica lo establecido por el Tribunal dejando en firme la decisión y la obligación del INCORA de adelantar los trámites pertinentes para lograr la recuperación de las islas, so pena de incurrir en un desacato.

### **3. DEL INCORA AL INCODER**

El inicio del Gobierno del Presidente Uribe se caracteriza por una agresiva reforma institucional, que para el caso del sector agrícola implica la liquidación del INCORA y otras entidades, que son reemplazadas en sus funciones por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.

En consecuencia, se expidió el Decreto 1292 de 2003 que ordenó la supresión y liquidación del INCORA, y por ello, le correspondió asumir el conocimiento de dichas actuaciones al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, en virtud de las competencias que le atribuye el artículo 24 del Decreto 1300 de 2003. Por esa razón, la Oficina de Enlace Territorial No. 2 del INCODER, con sede en la ciudad de Montería, departamento de Córdoba, y con jurisdicción en los departamentos de Córdoba, Bolívar y Sucre, mediante auto de diciembre 15 de 2003, avocó el conocimiento de las actuaciones que venía surtiendo la Regional Bolívar del INCORA. Actualmente corresponde al INCODER adelantar el procedimiento de Recuperación de Baldíos indebidamente ocupados, según lo previsto en el numeral 14 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, función que originalmente estaba a cargo del INCORA, y que se encuentra regulada en los artículos 48, 49 y 74 de la citada ley y en el Capítulo X del Decreto Reglamentario # 2664 de 1994.

### **4. EL CONCEPTO DEL CONSEJO DE ESTADO**

Dada la realidad jurídica arriba esbozada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, comienza a buscar alternativas para acabar con esta ocupación ilegal de los islotes, no obstante ello, persiguiendo una solución legal y razonable ante la crisis socioeconómica y ambiental, que podría sobrevenir como consecuencia del desalojo forzado y la demolición de las construcciones ubicadas en el archipiélago.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se trata de más de 139 edificaciones y que el turismo y la actividad económica de la zona esta determinado por más de 700,000 turistas al año.

En los acercamientos realizados con los ocupantes de los predios, las inquietudes por ellos planteadas, se dirigían especialmente a las dudas respecto del alcance del fallo de la Acción de Cumplimiento proferido por el H. Consejo de Estado en el año 2001.

La tesis jurídica consistía en señalar que la Alta Corporación al ordenar en el fallo “*la clarificación, deslinde y recuperación*” de los bienes baldíos de reserva de la Nación, generaba un espacio legal para adelantar nuevamente el proceso de clarificación de la propiedad de los terrenos que conforman el archipiélago, que les permitiría a los actuales ocupantes tratar nuevamente de demostrar su derecho de propiedad sobre los inmuebles.

La postura Institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural compartida por el INCODER y por la Procuraduría General de la Nación, consistía en que la obligatoriedad de *clarificar el dominio* contenida en el fallo, sólo era aplicable para el caso de los predios que aún no han sido objeto de procesos de clarificación del dominio en las Resoluciones del INCORA expedidas en los años de 1984 y 1986 particularmente los terrenos ubicados en el Archipiélago de San Bernardo.

No obstante lo anterior, con el objeto de no atropellar a los ocupantes, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural decidió elevar una Consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado solicitando a la Alta Corporación su interpretación sobre el alcance del fallo de la acción de cumplimiento en materia de *clarificación de la propiedad*.

La Respuesta del Alto Tribunal, de fecha 19 de octubre de 2005 con ponencia del Consejero Flavio Augusto Rodríguez Arce fue contundente. Según el H Consejo de Estado los fallos emanados con ocasión de las acciones de cumplimiento en los años 2000 y 2001 fueron enfáticos en señalar que no había lugar a efectuar nuevas clarificaciones sobre lo ya clarificado por las Resoluciones de 1984 y 1986.

Ante este panorama, el INCODER no tiene alternativa jurídica diferente a efectuar una recuperación jurídica inmediata de los baldíos indebidamente ocupados, mediante la expedición de las Resoluciones respectivas, so pena de incurrir en un desacato.

## 5. “LA FÓRMULA SALOMÓNICA”

El Consejo Directivo del INCODER, de conformidad con lo estatuido en el artículo 75 de la Ley 160 de 1994, está facultado para regular la ocupación y aprovechamiento temporal de las tierras baldías reservadas, siempre que tal función no haya sido atribuida por la ley a otra autoridad. Esta norma general de competencia, lo faculta para regular el uso y permitir la tenencia temporal sobre tierras baldías reservadas, cuando encontrare que ello conviene a los intereses de la economía nacional y no se desvirtúe el propósito perseguido con la constitución de la reserva.

Adicionalmente, el artículo 12 numeral 13 de la Ley 160 de 1994 ordena al antiguo INCORA, hoy INCODER administrar en nombre del estado las tierras baldías de la Nación, y en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

En consecuencia, Consejo Directivo del INCODER, mediante el Acuerdo 041 de 2006, fundamentado en la competencia del Instituto como administrador de los baldíos reservados de la nación establecida en las normas antes citadas, le otorgó al Gerente General la facultad para celebrar contratos de arrendamiento sobre los islotes del archipiélago de Islas del Rosario.

Las condiciones del contrato de arrendamiento dan una prioridad a los actuales ocupantes, para acceder a este título en condiciones razonables determinadas por un canon mensual equivalente al 1% del avalúo catastral certificado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y por un plazo inicial de 8 años siempre que se manifieste una renuncia expresa y escrita a actuales y futuras reclamaciones judiciales en contra del Estado con ocasión de estos hechos, además de la verificación de un plan de manejo ambiental expedido por la Corporación Autónoma Regional competente CARDIQUE.

El acuerdo estipula que en ningún caso el objeto del contrato de arrendamiento incluirá el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo, ni las superficies catalogadas como bienes de uso público, tales como las zonas de bajamar, las playas o las franjas de 30 metros de ancho, paralelas a las líneas de alta marea o a la de máximas crecientes de las ciénagas, depósitos o fuentes internas de agua, ni las demás áreas definidas como espacio público por las normas vigentes.

En los términos del Acuerdo, el INCODER otorgó un plazo de un (1) año al arrendatario, para que haga las adecuaciones que de conformidad con las normas ambientales se requieran y para que obtenga los permisos o licencias exigidas por la normatividad respectiva, las adecuaciones requeridas sobre las mejoras para ajustarlas a las normas ambientales correrán por cuenta y riesgo del ocupante.

## 6. RESTITUCIÓN DE LOS BIENES BALDÍOS CON ASISTENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA

No acogerse a esta posibilidad que está abriendo el Gobierno, sería un gran error teniendo en cuenta que el antiguo INCORA, hoy INCODER tiene la obligación legal de adelantar hasta su culminación los procesos de recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados en los términos del capítulo X de la Ley 160 de 1994.

De manera que, la recuperación física de bienes baldíos es obligación del INCODER y no facultad, así lo estableció el H. Consejo de Estado mediante los fallos de cumplimiento arriba citados. Así mismo, la solicitud de recuperación física con asistencia de fuerza pública es competencia del INCODER en los términos del Decreto 2664 de 1994 así:

*“Artículo 51. Acción Policiva. Ordenada la restitución y si el interesado se negare a la entrega del baldío, **el Instituto solicitará** la intervención de la autoridad de policía, para que dentro de un término no superior a diez (10) días, proceda a hacer efectivo el cumplimiento de la decisión administrativa.”* (Negrillas fuera del texto original).

Como es evidente, si el ocupante pretende evitar que se solicite asistencia por parte de la fuerza pública para la recuperación de un baldío, deberá ceñirse a los parámetros delineados por el Consejo Directivo del INCODER para legalizar su ocupación mediante la celebración de un contrato de arrendamiento.

Lo paradójico es que aún cuando la solución planteada por el Gobierno ha sido vista con buenos ojos por los organismos de Control, las autoridades administrativas involucradas y buena parte de los ocupantes, existe otro grupo de ocupantes que se resiste a renunciar a el supuesto derecho de propiedad que aducen tener sobre esos predios, derecho que no

fue alegado en los años 1984 ni 1985 ante el antiguo INCORA durante los procesos de clarificación de la propiedad.

Hoy el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha negado la procedencia de la acción de tutela interpuesta por un ocupante ilegal desalojado por las autoridades policivas de la región, el Alto Tribunal zanjó cualquier duda jurídica que aún persistiera sobre la procedencia de la recuperación con fuerza pública de esos predios.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Fecha 7 de diciembre de 2006. Expediente No. AC-13001-23-31-000-2006-01178-01. Acción de Tutela. Actor: Gustavo Castrillón González. Magistrado Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.